

# **Forholdet mellom Sikkerhetsrådet og Den internasjonale straffedomstolen.**

Kandidatnr: 586

Veileder: Jo Stigen

Leveringsfrist: 10. november 2003

Til sammen 31489 ord

13.01.2004

**FORHOLDET MELLOM SIKKERHETSÅRÅDET OG DEN INTERNASJONALE  
STRAFFEDOMSTOLEN. .... I**

**1 INNLEDNING ..... 1**

**1.1 EMNET OG PROBLEMBESKRIVELSE ..... 1**

**1.2 VIDERE FREMSTILLING..... 5**

**2 METODE ..... 6**

**2.1 RETTSKILDEBILDET ..... 6**

**2.1.1 INNLEDNING..... 6**

**2.1.2 ROMAVEDTEKTENS ARTIKKEL 21..... 6**

**2.1.3 ROMAVEDTEKTENS ARTIKKEL 21(1) LITRA A ..... 7**

**2.1.4 ROMAVEDTEKTENS ARTIKKEL 21(1) LITRA B ..... 7**

**2.1.5 ROMAVEDTEKTENE ARTIKKEL 21(2)..... 9**

**2.2 TOLKNING AV ROMAVEDTEKTENE..... 9**

**2.3 HARMONISERING.....11**

**3 HENVISNINGSAVGANGEN.....13**

**3.1 INTRODUKSJON TIL ROMAVEDTEKTENES ARTIKKEL 13 B.....13**

**3.2 BAKGRUNN.....16**

**3.3 ICCs JURISDIKSJON OG VIRKNINGEN AV EN HENVISNING FRA SIKKERHETSÅRÅDET. ..19**

**3.3.1 JURISDIKSJONSGRUNNLAG .....19**

**3.3.2 RATIONE MATERIAE.....22**

**3.3.3 RATIONE PERSONAE.....22**

**3.3.4 RATIONE TEMPORIS .....24**

**3.3.5 KOMPLEMENTARITET .....25**

**3.4 ANDRE PROSESSUELLE SPØRSMÅL.....28**

**3.5 GENERELLE VILKÅR I ARTIKKEL 13B .....28**

**3.5.1 INNLEDNING.....28**

**3.5.2 VILKÅR I FN-PAKTEN .....29**

**3.5.3 VILKÅRENE I ROMAVEDTEKTENE.....29**

<b>3.6</b>	<b>DE LEGE FERENDA.....</b>	<b>33</b>
<b>4</b>	<b><u>UTSETTELSESADGANGEN.....</u></b>	<b><u>36</u></b>
<b>4.1</b>	<b>INTRODUKSJON TIL ROMAVEDTEKTENS ARTIKKEL 16.....</b>	<b>36</b>
<b>4.2</b>	<b>BAKGRUNN.....</b>	<b>37</b>
<b>4.3</b>	<b>VILKÅRENE I ROMAVEDTEKTENE ARTIKKEL 16. ....</b>	<b>39</b>
<b>4.4</b>	<b>RESOLUSJON 1422 .....</b>	<b>41</b>
4.4.1	INNLEDNING.....	41
4.4.2	BAKGRUNN FOR VEDTAKELSE AV RESOLUSJONEN .....	41
4.4.3	HAR SIKKERHETSRÅDET HANDLET INNENFOR SIN KOMPETANSE? .....	43
4.4.3.1	Innledning.....	43
4.4.3.2	Er resolusjonen i strid med FN-paktens artikkel 39? .....	45
4.4.3.3	Er resolusjonen i strid med FN-paktens formål og prinsipper? .....	48
4.4.3.4	Er resolusjonen i strid med <i>jus cogens-prinsipper</i> ? .....	50
4.4.4	ER RESOLUSJONEN I STRID MED ROMAVEDTEKTENES ARTIKKEL 16? .....	51
4.4.4.1	Innledning.....	51
4.4.4.2	Er generelle resolusjoner i strid med artikkel 16? .....	51
4.4.4.3	Er intensjonklausulen i strid med artikkel 16?.....	55
4.4.5	FØLGENE AV RESOLUSJONEN.....	57
4.4.5.1	Innledning.....	57
4.4.5.2	Er resolusjonen bindende overfor ICCs medlemsstater? .....	57
4.4.5.3	Er resolusjonen bindende overfor ICC? .....	63
4.4.5.4	Muligheten til å overprøve Sikkerhetsrådets resolusjoner.....	69
4.4.5.5	Personer brakt inn for Domstolen i strid med resolusjon 1422. ....	73
4.4.6	OPPSUMMERING.....	75
<b>5</b>	<b><u>AGGRESJONSFORBRYTELSE.....</u></b>	<b><u>77</u></b>
<b>5.1</b>	<b>INTRODUKSJON TIL ROMAVEDTEKTENES ARTIKKEL 5(D) OG (2). ....</b>	<b>77</b>
<b>5.2</b>	<b>BAKGRUNN.....</b>	<b>78</b>
<b>5.3</b>	<b>HVILKEN ROLLE SKAL SIKKERHETSRÅDET HA I DEFINISJONEN AV AGGRESJONSFORBYTELSE? .....</b>	<b>81</b>
5.3.1	INNLEDNING.....	81
5.3.2	HVILKE BESTEMMELSER ER ”RELEVANT PROVISIONS”? .....	82
5.3.3	HVA INNEBÆRER ”CONSISTENT”? .....	83
5.3.4	NULLUM CRIMEN SINE LEGE CERTA .....	89

<b>5.4</b>	<b>POLITISERING AV DOMSTOLEN? .....</b>	<b>92</b>
<b><u>6</u></b>	<b><u>SAMARBEIDSPLIKTEN.....</u></b>	<b><u>94</u></b>
<b>6.1</b>	<b>INTRODUKSJON.....</b>	<b>94</b>
<b>6.2</b>	<b>BAKGRUNN FOR SAMARBEIDSPLIKTEN.....</b>	<b>96</b>
<b>6.3</b>	<b>SIKKERHETSRÅDET OG BRUDD PÅ SAMARBEIDSPLIKTEN .....</b>	<b>97</b>
6.3.1	BRUDD PÅ SAMARBEIDSPLIKTEN AV IKKE-STATSPARTER .....	97
6.3.2	BRUDD PÅ SAMARBEIDSPLIKTEN AV STATSPARTER .....	98
6.3.3	KONSEKVENSER AV BRUDD PÅ SAMARBEIDSPLIKTEN.....	99
<b>6.4</b>	<b>KAN SIKKERHETSRÅDET ETABLERE EN SAMARBEIDSPLIKT?.....</b>	<b>100</b>
<b><u>7</u></b>	<b><u>AVSLUTNING.....</u></b>	<b><u>102</u></b>
	<b><u>LITTERATURLISTE .....</u></b>	<b><u>105</u></b>

"In my view far and away the most important of the Court's relationships will prove to be the developing relationship with the Security Council"

Sir Franklin Berman

# 1 Innledning

## 1.1 Emnet og problembeskrivelse

Denne oppgaven tar for seg problemstillinger som oppstår i forholdet mellom FNs Sikkerhetsråd<sup>1</sup> og Den internasjonale straffedomstolen<sup>2,3</sup>. Jeg har valgt å se på de juridiske spørsmålene rundt rollen Sikkerhetsrådet er gitt i The Rome Statute of the International Criminal Court, vedtatt 17. juli 1998.<sup>4</sup>

Vurderingstemaene i oppgaven er (i) hvilke samarbeidsmekanismer som foreligger, og (ii) hvordan man søker å løse konfliktsituasjoner som måtte oppstå i Sikkerhetsrådets forhold til ICC.

I løpet av det siste tiåret har bekjempelse av straffrihet for de alvorligste internasjonale forbrytelsene blitt sett på som en nødvendighet for å fremme langsiktig forsoning, fred og demokrati.<sup>5</sup> Domstolens arbeid vil berøre et felt hvor Sikkerhetsrådet er ansett for å ha det primære ansvar, jfr. FN-pakten artikkel 12. Etableringen av ICC viser imidlertid at verdenssamfunnet har tatt et skritt videre når det gjelder individuelt straffeansvar for handlinger som truer eller bryter internasjonal fred og sikkerhet. På mange måter vil derfor disse to organene operere innenfor samme område.

I slike tilfeller kan man se for seg at straffeforfølgning vil kunne fremme begge organs arbeid. Samarbeid vil kunne være viktig både ved tvangsgjennomføring av Domstolens

---

<sup>1</sup> Heretter kalt "Sikkerhetsrådet" eller "Rådet".

<sup>2</sup> Heretter kalt "Domstolen" eller "ICC".

<sup>3</sup> ICC ble opprettet med grunnlag i Romavedtektene, som ble vedtatt 17. juli 1998 og trådte i kraft 1. juni 2002.

<sup>4</sup> Heretter kalt "Romavedtektene" eller "Vedtektene".

<sup>5</sup> Rolf Einar Fife, *The International Criminal Court: Whence it came, Where it goes*, *Nordic Journal of International Law*, vol. 69, no.1 2000.

avgjørelser på alle stadier av saken, og i tillegg vil Sikkerhetsrådet kunne henvise en sak til en allerede etablert Domstol, i stedet for å opprette egne domstoler.

Dette er imidlertid også et konfliktfylt område. Til tross for Domstolens korte levetid har Sikkerhetsrådet allerede vedtatt to resolusjoner som griper inn i Domstolens virke. I tillegg er den sittende USA-administrasjonen motstander av ICC, noe som vanskeliggjør Domstolens arbeid. Dersom Domstolen skal kunne leve opp til en målsetting om en effektiv straffeforfølgning er det viktig at disse to organene må samarbeide i fremtiden. Dette kommer også klart frem i Romavedtektene. Utfordringen blir derfor å balansere Sikkerhetsrådets *politiske* agenda med Domstolens *judisielle* virke. Jeg vil i det følgende belyse hvordan dette er løst i Vedtektene.

Sikkerhetsrådets rolle etter Vedtektene er delt i fire. For det første kan Sikkerhetsrådet henvise situasjoner til Domstolen for videre behandling, jfr. art. 13(b). For det andre kan Sikkerhetsrådet midlertidig blokkere Domstolens virke, jfr. art. 16. En tredje rolle er Sikkerhetsrådets posisjon i utarbeidelsen av en definisjon av aggresjonsforbrytelser jfr. art. 5(2). For det fjerde vil Sikkerhetsrådet være av betydning for statenes samarbeidsplikt jfr. art. 87(5) og 87(7) jfr. art. 86.

Henvisningsadgangen og Sikkerhetsrådets funksjon når det gjelder samarbeidsplikten er å regne som *samarbeidsmekanismer* mellom ICC og Rådet. Utsettelsesadgangen og den posisjonen Sikkerhetsrådet er gitt ved utarbeidelsen av en definisjon av aggresjonsforbrytelser, er imidlertid mekanismer for å løse *konflikter* som måtte oppstå mellom ICC og Rådet.

Romavedtektene regnes som en FN-traktat da diplomatkonferansen i Roma bygget på omfattende tekstforberedelser i FNs regi på grunnlag av et traktatutkast fra FNs folkerettskommisjon.<sup>6</sup> Det må imidlertid understrekes at Domstolen ikke er en del av FN-systemet.

---

<sup>6</sup> *St. prp. nr. 24 (1999-2000) s. 5*

Det fremgår imidlertid av Romavedtektene at det skal være et nært samarbeid mellom Domstolen og FN. Artikkel 2<sup>7</sup> viser til at Domstolen skal etablere et samarbeid med FN gjennom en særskilt avtale. ICCs forhold til FN fremgår også av Vedtektenes preambel.

Preamblets 7. punkt lyder:

“Reaffirming the Purposes and Principles of the Charter of the United Nations, and in particular that all States shall refrain from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any State, or in any other manner inconsistent with the Purposes of the United Nations,”

Domstolens virke anses dermed å være i samsvar med formålet og prinsippene nedfelt i FN-pakten.

Preamblets 2. punkt retter seg indirekte mot ICC og Sikkerhetsrådet.

”Recognizing that such grave crimes threaten the peace, security and well-being of the world.”

Ved å vise til fred og sikkerhet anerkjenner Domstolen at den opererer på Sikkerhetsrådets område. Et spørsmål verdt å spørre seg innledningsvis er hvorfor ICC og Sikkerhetsrådet opererer på samme område? Hvorfor er straffeforfølgning viktig i forhold til å bevare ”peace, security and the well-being of the world”?

Koffi Annan har uttalt at ”ending the climate of impunity is vital to restoring public confidence and building international support to implement peace agreements”.<sup>8</sup> Dette er en viktig faktor i Domstolens arbeid. Her har Sikkerhetsrådet og ICC muligheten til å utvikle et konstruktivt og godt samarbeid. Så langt har imidlertid dette vist seg problematisk. Jeg vil komme nærmere tilbake til dette underveis i oppgaven.

---

<sup>7</sup> Romavedtektene artikkel 2:

”The court shall be brought into relationship with the United Nations through an agreement to be approved by the Assembly of State Parties to this Statute and thereafter concluded by the President of the Court on its behalf.”

<sup>8</sup> Uttalt i en debatt i Sikkerhetsrådet 25. september 2003 angående

”Justice and the rule of law: The U.N. Role” Utdraget er hentet fra UN wire, 25. september 2003 av Jim Wurst. Security Council Examines U.N Role in ”Rule of Law”.

Fredsprosesser og straffeforfølging av alvorlige internasjonale forbrytelser bygger for øvrig også på de samme verdiene. Respekt for individets rett til liv, frihet og psykisk integritet er byggesteiner for både Sikkerhetsrådet og Domstolens virke.<sup>9</sup>

*Ad hoc*- domstolene for tidligere Jugoslavia (ICTY) og Rawanda (ICTR) er begge opprettet av Sikkerhetsrådet. Således er de begge underlagt Rådets avgjørelser. ICC er derimot et selvstendig folkerettslig subjekt som ikke er direkte underordnet Sikkerhetsrådets beslutninger. Siden Domstolen er en nyskapning i folkeretten er det fremdeles uklart hvordan disse to organene skal forholde seg til hverandre. Det er imidlertid klart at de begge er aktører som jobber for å sikre internasjonal fred og sikkerhet. Sikkerhetsrådet opererer hovedsakelig på et mellomstatlig plan, mens ICCs mandat gjelder individuelt straffeansvar. Opprettelsen av ICTY og ICTR viser imidlertid at Rådet anser individuelt straffeansvar som en del av sitt virkeområde.

Et av problemene er hvilken arbeidsfordeling disse organene skal ha seg imellom. En av utfordringene er, som nevnt innledningsvis, hvordan Sikkerhetsrådets politiske agenda skal ha innvirkning på Domstolens judicielle virke. På den andre siden er det også interessant å se hvordan disse to organene kan utfylle hverandre på flere områder. Sikkerhetsrådet kan bidra til en mer effektiv domstol, og Domstolen kan bidra til at Sikkerhetsrådet får større mulighet til å stille individer til ansvar for brudd på internasjonale forbrytelser når det er nødvendig for internasjonal fred og sikkerhet.

Folkerettens særpreg utfordrer de tradisjonelle tankene om maktfordeling som vi finner i nasjonal rett. Folkeretten mangler de konvensjonelle skillene mellom den dømmende, utøvende og den lovgivende myndigheten. Dette vil øke risikoen for en politisering av Domstolen. Mangelen på et tradisjonelt maktfordelingsprinsipp er særlig synlig på et område som internasjonal strafferett som ligger i selve kjernen av legalitetsprinsippet. Denne problemstillingen vil prege hele oppgaven, men vil gjøre seg mest bemerket i kapittel 5 om Sikkerhetsrådet og en fremtidig definering av aggresjonsforbrytelser.

---

<sup>9</sup> Morten Bergsmo, *occasional remarks on Certain State Concerns about the Jurisdictional Reach of the International Criminal Court, and Their Possible Impacts for the Relationship between the Court and the Security Council*, *Nordic Journal of International Law*, Vol. 69, No.1, 2000, s. 91.



På mange måter representerer ICC en ny og mer dynamisk folkerett som i større grad lar suverenitetsprinsippet vike for *erga omnes* forpliktelser. FNs generalsekretær Kofi Annan har bl.a. uttalt at ICC representerer ”a giant step forward”<sup>10</sup> i prosessen med å styrke den internasjonale rettsorden.<sup>11</sup> Uansett er ICC begrenset av tradisjonelle folkerettlige suverenitetsbetraktninger, spesielt når det kommer til håndhevingen av Domstolens beslutninger. Dette vil jeg komme nærmere tilbake til i kapittel 6 om Sikkerhetsrådet og samarbeidsplikten. UDs Rolf Einar Fife har hevdet at komplementaritetsprinsippet også er et utslag av dette prinsippet da primæransvaret for rettsforfølgelse fortsatt ligger hos statene og ikke hos ICC.<sup>12</sup>

For ordens skyld vil jeg påpeke at denne besvarelsen tar utgangspunkt i domstolens ståsted, hvordan ICCs dommere må forholde seg til de ulike problemstillingene som måtte oppstå i forbindelse med Domstolens forhold til Sikkerhetsrådet.

## 1.2 Videre fremstilling

I den videre fremstillingen vil jeg i kapittel 2 gjøre rede for metodebruken som ligger til grunn for oppgaven. Sikkerhetsrådets rolle i Romavedtektene er beskrevet i kapitlene 3-6. Kapittel 3 omhandler Sikkerhetsrådets mulighet til å henvise situasjoner til Domstolen. I kapittel 4 tar jeg for meg Rådets mulighet til å kreve utsettelse av Domstolens etterforskning eller straffeforfølgning. I kapittel 5 ser jeg på forholdet mellom Sikkerhetsrådet og utarbeidelsen av definisjonen av aggresjonsforbrytelser. Kapittel 6 omhandler Sikkerhetsrådets innvirkning på staters plikt til å samarbeide med Domstolen. Avslutningsvis vil jeg oppsummere oppgaven. Dette gjøres i kapittel 7.

---

<sup>10</sup> Uttalelse gitt i en sermoni anngående vedtagelse av Romavedtektene i Campidoglio i Roma 18. juli 1998. Gjengitt i forordet til Roy S. Lee (red.) *The International Criminal Court, The making of the Rome Statute: Issues, Negotiations, Results* s. 64.

<sup>11</sup> Rolf Einar Fife, *The International Criminal Court: Whence it came, Where it goes*, *Nordic Journal of International Law*, vol. 69, no. 1 2000 s. 78.

<sup>12</sup> Rolf Einar Fife, *The International Criminal Court: Whence it came, Where it goes*, *Nordic Journal of International Law*, vol. 69, no. 1 2000 s. 72.

## 2 Metode

### 2.1 Rettskildebildet

#### 2.1.1 Innledning

Siden oppgaven ligger innenfor Folkerettens område bygger den på den folkerettslige metode. Oppgaven er imidlertid en syntese mellom tradisjonell folkerett og internasjonal strafferett. Dette medfører noen metodemessige problemer. Dette viser seg først og fremst når det gjelder tolkningen av de relevante bestemmelsene. Jeg vil komme nærmere tilbake til dette under punkt 2.2.

#### 2.1.2 Romavedtektens artikkel 21

Romavedtektene artikkel 21 regulerer hvilke rettskilder Domstolen skal anvende, og i hvilken prioritet dette skal skje.<sup>13</sup> Denne bestemmelsen vil være det rettskildemessige utgangspunktet for oppgaven. Jeg vil innledningsvis presisere at 3. ledd i artikkel 21 også gir anvisning på hvordan Vedtektene skal tolkes. Denne anvisningen blir kommentert under punkt 2.2.

Artikkel 21 lyder:

1. The Court shall apply:
  - (a) In the first place, this Statute, Elements of Crimes and its Rules of Procedure and Evidence;
  - (b) In the second place, where appropriate, applicable treaties and the principles and rules of international law, including the established principles of the international law of armed conflict;

---

<sup>13</sup> St.prp. nr .24 (1999-2000) s. 67

(c) Failing that, general principles of law derived by the Court from national laws of legal systems of the world including, as appropriate, the national laws of States that would normally exercise jurisdiction over the crime, provided that those principles are not inconsistent with this Statute and with international law and internationally recognized norms and standards.

2. The Court may apply principles and rules of law as interpreted in its previous decisions.

3. The application and interpretation of law pursuant to this article must be consistent with internationally recognized human rights, and be without any adverse distinction founded on grounds such as gender as defined in article 7, paragraph 3, age, race, colour, language, religion or belief, political or other opinion, national, ethnic or social origin, wealth, birth or other status.

#### *2.1.3 Romavedtektens artikkel 21(1) litra a*

Denne besvarelsen bygger i all hovedsak på problemstillinger rundt tolkningen av relevante bestemmelser i henholdsvis Romavedtektene og FN-pakten. Det følger av Artikkel 21(1) at primærkilden for Domstolen er dens vedtekter. Ved flere anledninger viser imidlertid Vedtektene til FN-pakten, og således vil Domstolen indirekte også måtte ta i betraktning FN-pakten som en sekundær kilde.

Et særlig problem er den særegne posisjonen FN-pakten har i folkeretten. Jeg vil komme nærmere tilbake til dette under punkt 2.3 om harmonisering. Jeg har også vist til andre traktater underveis, men mer for å belyse et problem og ikke som egentlige rettskilder. Et eksempel på dette er henvisningen til artikkel 19 i EU-traktaten under punkt 4.4.5.2.

#### *2.1.4 Romavedtektens Artikkel 21(1) litra b*

Sekundært kan Domstolen legge vekt på andre relevante traktater og folkerettslige regler og prinsipper, herunder folkerettslige prinsipper som regulerer væpnede konflikter. I denne oppgaven er det lagt vekt på ulike kilder som alle er ansett som relevante i folkeretten, jfr. The Statute of the International Court (ICJ) artikkel 38. Disse må ansees som sekundære kilder som nevnt i artikkel 21(1) litra b, da de faller inn under folkerettens generelle rettskildebilde.

Etter ICJ artikkel 38(b) er internasjonal sedvane en rettskilde i folkeretten. Jeg har ved en anledning drøftet hvorvidt Sikkerhetsrådets resolusjoner 1422 og 1487 er i strid med folkerettslig sedvane av *Jus cogens* rang. Dette gjøres under punkt 4.4.3.4.

Ved flere anledninger har jeg også lagt vekt på legalitetsprinsippet. At dette er et prinsipp i internasjonal strafferett fremgår bl.a. av SP<sup>14</sup> artikkel 15 og EMK<sup>15</sup> artikkel 7. Legalitetsprinsippet har etter andre verdenskrig gått fra å være et sentralt prinsipp i nasjonal rett til å bli anerkjent som folkerettslig sedvane.<sup>16</sup> Legalitetsprinsippet vil særlig være et viktig moment når det gjelder Sikkerhetsrådets rolle i en fremtidig definisjon av aggresjonsforbrytelser, jfr. nedenfor i kapittel 5. Prinsippet er også tatt inn i Romavedtektenes artikkel 22.

Under punkt 4.4.3.3 drøfter jeg hvorvidt Sikkerhetsrådets resolusjon 1422 er i strid med prinsippet om likhet for loven. Dette faller inn under prinsippet om ”equality” som kan sies å være en av de alminnelige rettsgrunnsetningene i internasjonal rett, jfr. ICJ artikkel 38(1) litra c.

Det fremgår av ICJ artikkel 38(1) litra d at rettspraksis og juridisk teori er subsidiære kilder i den generelle folkerettslige metoden.

Jeg vil komme nærmere tilbake til vekten av rettspraksis som rettskilde under punkt 2.1.5. Jeg har i utstrakt bruk benyttet juridisk teori, da det har vært få andre rettskilder å forholde seg til.

ICJ artikkel 38 gir ikke en uttømmende liste av folkerettens rettskilder. Denne oppgaven bruker også andre kilder.

For det første har jeg ved flere anledninger lagt vekt på reelle hensyn. Selv om reelle hensyn ikke er listet i artikkel 38, har ICJ ved flere anledninger vist til denne kilden i

---

<sup>14</sup> FN-konvensjonen om Sivile og Politiske rettigheter av 16. desember 1966.

<sup>15</sup> Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen av 4. november 1950.

<sup>16</sup> Mer om dette i Susan Lamb, *Nullum Crimen, Nulla Poena Sine Lege In International Law, The Rome statute of the International Criminal Court*, vol1, Red. Cassese, Gaeta, Jones s. 733.

sine avgjørelser. Et eksempel på dette er Corfu Channel saken fra 1949. Der bygde Domstolen i sin avgjørelse bl.a. på ”elementary considerations of humanity”.<sup>17</sup>

To viktige kilder i min oppgave er Sikkerhetsrådets *resolusjoner* 1422 og 1487. Jeg benytter imidlertid ikke disse kildene som rettskilder, men mer som undersøkelsesobjekt. Jeg tolker og kommenterer disse resolusjonene, men benytter dem ikke som faktorer i en juridisk argumentasjon i så måte har de ikke status som en rettskilde i denne oppgaven.

Jeg har ikke benyttet rettskildene som følger av Romavedtektene artikkel 21(1) litra c i denne oppgaven.

#### 2.1.5 Romavedtektene artikkel 21(2)

Grunnet Domstolens korte levetid foreligger det ennå ingen rettspraksis fra ICC. Jeg har imidlertid benyttet praksis fra ICTY og ICJ. Dette gjøres først og fremst i drøftelser som angår Sikkerhetsrådets kompetanse. I disse tilfellene vil avgjørelser fra ICTY og ICJ ha relevans, da begge disse domstolene er underlagt FN-systemet og i så måte har nær tilknytning til Rådet.

## 2.2 Tolkning av Romavedtektene

Romavedtektenes artikkel 21(3) viser til at Vedtektene skal tolkes i samsvar med anerkjente menneskerettigheter. Utover dette gir Vedtektene ingen anvisning på hvordan de skal tolkes. Ettersom Vedtektene er en multilateral traktat, følger tolkningsreglene dermed av The Vienna Convention on the Law of Treaties, 1969, heretter kalt Wienkonvensjonen. Artiklene 31 og 32 er de sentrale bestemmelsene. Prinsippene i disse bestemmelsene regnes som internasjonal sedvanerett.<sup>18</sup>

Det følger av artikkel 31(1) at:

---

<sup>17</sup> ICJ rep. 1949 s. 4 på s. 22, se Ruud og Ulfstein, *Innføring i Folkerett* s. 60.

<sup>18</sup> *Libya v. Chad*, ICJ Reports (1994) s. 4, avsnitt 41).

”a treaty shall be interpreted in good faith in accordance with the ordinary meaning to be given to the terms of the treaty in their context and in the light of its object and purpose.”

Utgangspunktet for traktattolkning er altså traktatens ordlyd.<sup>19</sup> Traktaten skal tolkes i god tro i samsvar med en naturlig forståelse av ordlyden.<sup>20</sup> Ved vurderingen av den naturlige forståelsen av ordlyden skal både Vedtektenes kontekst og formål tas i betraktning. Romavedtektenes preambel og Sluttakten, datert 17. juli 1998 kan regnes som en del av konteksten, jfr. Wienkonvensjonens artikkel 31(2).<sup>21</sup> I tillegg kan etterfølgende avtaler som ”Rules of Procedure and Evidence” og ”Elements of Crimes” være relevante for tolkningen, jfr. artikkel 31(3) litra a.<sup>22, 23</sup> Wienkonvensjonen åpner også for at det kan legges vekt på forarbeider og omstendighetene rundt avtaleinngåelsen ved traktattolkning, jfr. art. 32. Dette er imidlertid subsidiære kilder og de kan derfor bare brukes når det bygger opp under tolkningsresultatet etter artikkel 31 eller når dette resultatet er uklart, obskurt, absurd eller urimelig jfr. art. 32 litra a og b. Disse reglene er imidlertid ikke uttømmende. De er mer å anse som retningslinjer enn rigide regler.<sup>24</sup>

Et særlig problem som oppstår ved tolkning av traktater som omhandler internasjonal strafferett, er hvorvidt det gjelder særlige tolkningsregler som en følge av legalitetsprinsippet. Forbud mot analogier og utvidende tolkning er utslag av dette prinsippet. Slike tolkningsresultater vil komme i konflikt med Wienkonvensjonens art.

---

<sup>19</sup> Dette fordi avtaleaspektet og prinsippet om statssuverenitet taler for at parter ikke skal bli bundet til mer enn de har samtykket i. Se Utvalgte emner i folkerett, Morten Ruud m.fl. s. 57.

<sup>20</sup> God tro kravet har sitt utspring i prinsippet om Pacta Sunt Servanda, jfr. Modern Treaty Law and Practice, Anthony Aust, s. 187. Dette er en naturlig følge av traktaters avtalemessige karakter.

<sup>21</sup> Introduction to the International Criminal Court, William A. Schabas s. 75.

<sup>22</sup> Wienkonvensjonen art. 31(3) litra a:

”There shall be taken into account, together with the context:

- (a) any subsequent agreement between the parties regarding the interpretation of the treaty or the application of its provision;
- (b) any subsequent practice in the application of the treaty which establishes the agreement of the parties regarding its interpretation;
- (c) any relevant rules of international law applicable in the relations between the parties.”

<sup>23</sup> Introduction to the International Criminal Court, William A. Schabas s. 75.

<sup>24</sup> Innføring i Folkerett, Ruud og Ulfstein s. 70.

31. Denne bestemmelsen åpner for muligheten til å foreta formålstolkning.<sup>25</sup>

Formålstolkning er i samsvar med effektivitetsprinsippet i folkeretten. ILC har definert dette prinsippet som:

When a treaty is open to two interpretations one of which does and the other does not enable the treaty to have appropriate effects, good faith and the objects and purposes of the treaty demand that the former interpretation should be adopted.<sup>26</sup>

Dette prinsippet kan imidlertid komme i konflikt med tolkningsreglene som utledes fra legalitetsprinsippet. I strafferetten skal tolkningstvilen komme den tiltalte til gode. Dette kommer til uttrykk i Romavedtektenes artikkel 22(2); "...in case of ambiguity, the definition shall be interpreted in favour of the person being investigated, prosecuted or convicted...". Det er derfor mindre rom for effektivitetsprinsippet på dette feltet. På strafferettens området vil restriktiv tolkning være *lex specialis*.

I denne besvarelsen vil jeg både se på bestemmelser som faller inn under den snevre tolkningsmetoden og bestemmelser hvor tolkningen er mer progressiv.

Strafferettens tolkningsmetode vil særlig være et tema under kapittel 5 om Sikkerhetsrådets rolle i en fremtidig definisjon av aggresjonsforbrytelser. Denne problemstillingen vil bl.a. omhandle utformingen av et straffebud, og i så måte griper det direkte inn i strafferettens tolkningsprinsipper. Men i all hovedsak vil denne oppgaven legge vanlig tolkningslære til grunn da problemstillingene den reiser er av en mer folkerettslig, og mindre strafferettslig, karakter. I de tilfellene hvor jeg legger strafferettslig tolkningslære til grunn vil jeg opplyse om dette.

## 2.3 Harmonisering

Denne oppgaven reiser et særlig problem når det gjelder harmoniseringen av rettsregler i folkeretten. FN-pakten artikkel 103 oppstiller et særlig harmoniseringsprinsipp ved konflikter mellom forpliktelser etter Pakten og andre folkerettslige forpliktelser.

---

<sup>25</sup> Formålet er ikke et selvstendig tolkningsmoment, men det kan legges vekt på der ordlyden ikke gir klart svar. Mer om dette i *Innføring i folkerett* Ulfstein, Ruud s. 72.

<sup>26</sup> YBILC 1966-II s. 219.

FN-Pakten artikkel 103 lyder:

“In the event of a conflict between the obligations of the Members of the United Nations under the present Charter and their obligations under any other international agreement, their obligations under the present Charter shall prevail.”

Det følger av artikkel 103 at forpliktelser etter Pakten går foran andre folkerettslige forpliktelser. Denne bestemmelsen retter seg etter sin ordlyd mot FNs medlemsstater. En interessant problemstilling i denne oppgaven er hvorvidt bestemmelsen også gjelder for ICC som et selvstendig folkerettssubjekt. Jeg vil komme nærmere tilbake til dette under punkt 4.4.5.3. Denne bestemmelsen berøres også under punkt 4.4.5.2., men da i forhold til statene, og ikke Domstolen.



### 3 Henvisningsadgangen

#### 3.1 Introduksjon til Romavedtektenes artikkel 13 b

Romavedtektenes artikkel 13 omhandler Domstolens såkalte utløsningsmekanismer (trigger mechanisms). Bestemmelsen regulerer hvem som kan bringe situasjoner inn for Domstolen. Det fremgår av artikkelen at dette er en rett statsparter, Hovedanklageren og Sikkerhetsrådet har. Det skal imidlertid påpekes at det er en liten forskjell i disse utløsningsmekanismene. Stater og Sikkerhetsrådet henviser situasjoner til Hovedanklageren for videre behandling. Hovedanklageren derimot, kan ta opp en sak på eget grunnlag som følge av informasjon som måtte være kommet inn. Hvis Hovedanklageren tar opp en situasjon av eget tiltak, eller Statene eller Sikkerhetsrådet henviser en situasjon til ICC, kan Domstolen iverksette etterforskning eller straffeforfølgning av handlinger som faller inn under Vedtektenes artikkel 5. I det følgende er det kun Sikkerhetsrådets mulighet til å henvise situasjoner som blir behandlet.

Det rettslige grunnlaget for Sikkerhetsrådets henvisningsadgang er todelt. Det første grunnlaget er å finne i *Romavedtektene artikkel 13(b)*.

Bestemmelsen lyder:

Artikkel 13: Exercise of jurisdiction

” The court may exercise its jurisdiction with respect to a crime referred to in article 5 in accordance with the provisions of this statute if...

(b) A situation in which one or more of such crimes appears to have been committed is referred to the prosecutor by the Security Council acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations;...”

Artikkelen gir således Sikkerhetsrådet hjemmel til å henvise situasjoner til ICC.

Det følger av denne bestemmelsen at det er kun situasjoner som faller inn under kapittel VII i FN-pakten som Sikkerhetsrådet kan henvise til Domstolen. Spørsmålet er dermed om et rettslig grunnlag for Sikkerhetsrådets henvisningsadgang også kan leses direkte ut av FN-paktens kapittel VII.

Etter FN-paktes artikkel 39 er det Sikkerhetsrådets oppgave å avgjøre når det foreligger en trussel mot freden, brudd på freden eller når en handling er å betrakte som en aggresjon. Bestemmelsens 2. pkt. sier videre at Sikkerhetsrådet også bestemmer hvilke tiltak det ønsker å benytte for å gjenopprette internasjonal fred og orden. Hvilke tiltak som står til rådighet følger av Paktens artikler 41 og 42.

Artikkel 42 omhandler midler som innebærer bruk av makt. Dette er ikke en relevant bestemmelse i denne sammenhengen. Derimot gir artikkel 41 Sikkerhetsrådet vide rammer til å benytte seg av ulike midler som ikke inkluderer bruk av makt. Spørsmålet er om en henvisningsadgang fra Sikkerhetsrådet til ICC er å regne som et tiltak under FN-paktens artikkel 41. Dette vil i så fall bety at Sikkerhetsrådets henvisningsadgang også er hjemlet i FN-paktens kapittel VII, art. 39, jfr. art. 41.

I de innledende forhandlingene ble det av enkelte hevdet at henvisninger til ICC ikke kunne regnes som et av de tiltakene Sikkerhetsrådet hadde til sin rådighet etter artikkel 41.

Tilsvarende problemstilling ble drøftet av ICTY i *Tadicsaken*<sup>27</sup>. Tiltalte hevdet at Sikkerhetsrådet ikke hadde mandat under FN-paktens kapittel VII til å opprette *ad hoc* domstoler etter FN-paktens artikkel 41. Appeals Chamber kom, etter en tolkning av artikkel 41, til at

” the establishment of the International Tribunal falls squarely within the powers of the Security Council...”.

ICTY mente altså at opprettelsen av en slik straffedomstol faller inn under Sikkerhetsrådets mandat.

---

<sup>27</sup> (1996) 35 I.L.M. 35; (1996) 3 I.H.R.R. 578.

Mens denne dommen omhandler lovligheten av en domstols opprettelse, så er spørsmålet her om paktens artikkel 41 gir Sikkerhetsrådet hjemmel til å henvise situasjoner til en allerede opprettet domstol.

En slutning fra det mer til det mindre tilsier at når Sikkerhetsrådet kan opprette egne *ad hoc* domstoler, så kan det også henvise situasjoner som truer internasjonal fred og sikkerhet til en allerede opprettet domstol.

Sikkerhetsrådet har en vid skjønnsmargin etter artikkel 41.<sup>28</sup> Det må derfor være opp til Rådet selv å avgjøre hvilke tiltak de ønsker å benytte seg av.

Helt fra begynnelsen av arbeidet med Romavedtektene var det enighet om at artikkel 13(b) verken skulle innebære en utvidelse eller en innskrenkning av Sikkerhetsrådets kompetanse etter FN-pakten.<sup>29</sup> Dette tilsier at Sikkerhetsrådet, uavhengig av Romavedtektene, har hjemmel til å henvise situasjoner til Domstolen, jfr. FN-paktens art. 39 jfr. 41.

På den andre siden innebærer dette at Romavedtektene ikke kan gi Sikkerhetsrådet kompetanse utover FN-pakten. Dette er også en naturlig følge av at FN-pakten er en multilateral traktat der statene har gitt sitt samtykke til Paktens innhold. Ingen andre en FNs medlemsstater har myndighet til å endre på disse skrankene, jfr. FN-pakten art.108.

Det er verdt å påpeke at Domstolen kun er bundet av henvisninger som er hjemlet i Romavedtektene.

Som overskriften tilsier<sup>30</sup>, så omhandler artikkel 13 utøvelse av jurisdiksjon. Henvisningsadgangen innebærer en utvidelse av ICCs jurisdiksjon da det ikke lengre er nødvendig at gjerningsmannen er fra en stat som har ratifisert Vedtektene eller har begått handlingen på territoriet til en stat som har ratifisert. Jeg vil komme nærmere tilbake til de ulike jurisdiksjonsspørsmålene under punkt 3.3.

---

<sup>28</sup>Frowein, Kirsch, *Article 41, The Charter of the United Nations*, red. Bruno Simma m.fl. s. 740.

<sup>29</sup>YILC (1994) vol II, del 2, pkt. 44.

<sup>30</sup>Overskriften lyder: "Exercise of jurisdiction".

I dette kapittelet drøftes i all hovedsak ulike prosessuelle spørsmål angående Sikkerhetsrådets henvisningsadgang, og da først og fremst spørsmål om jurisdiksjon. Kapittelet reiser imidlertid også noen materielle problemstillinger, da spesielt når det gjelder *vilkårene* for henvisningsadgangen.

Bakgrunnen for Sikkerhetsrådets henvisningsadgang etter artikkel 13(b) var et ønske om å harmonisere Domstolens virke med Rådets mandat til å fremme internasjonal fred og sikkerhet.

Sikkerhetsrådets henvisningsadgang balanserer ulike hensyn. Det utvidete jurisdiksjonsgrunnlaget en slik henvisning vil medføre, gir Domstolen et større nedslagsfelt. Dette kan innebære en mer effektiv kamp mot straffrihet for de groveste internasjonale forbrytelser. På den andre siden er det problemer knyttet til å gi Sikkerhetsrådet en for stor rolle i ICCs vedtekter. Domstolens troverdighet og uavhengighet kan bli svekket av for nære bånd til Rådet. Satt litt på spissen kan man si at det siste man ønsker er en Domstol som blir styrt av de fem faste medlemmene i FNs Sikkerhetsråd. Den videre fremstillingen vil undersøke hvordan Romavedtektene søker å løse dette problemet.

### 3.2 Bakgrunn

At statene måtte ha adgang til å henvise situasjoner til Domstolen var helt ukontroversielt i forhandlingene.

Hovedanklagerens adgang til å behandle en situasjon på eget initiativ var derimot et langt mer kontroversielt spørsmål. Dette ble gjenstand for mye drøfting i de innledende forhandlingene, og var et av de siste punktene det ble enighet om under konferansen i Roma.

ILCs<sup>31</sup> utkast til vedtekter ga ikke Hovedanklageren mulighet til å iverksette etterforskning eller straffeforfølgning av eget tiltak. Dette kom imidlertid inn som et

---

<sup>31</sup> *International law commission.*

forslag fra *Ad hoc*-komiteen<sup>32</sup> som ble oppnevnt av FNs generalforsamling<sup>33</sup>. I den forberedende komiteen og på Romakonferansen fikk dette forslaget økt oppslutning og ble til slutt tatt inn i Vedtektene.

Når det gjelder Sikkerhetsrådets adgang til å henvise situasjoner til Domstolen, så var det ulike syn på hvorvidt en henvisningsadgang for Sikkerhetsrådet var ønskelig og hvordan den eventuelt skulle formuleres.

Et mindretall av statene ønsket ikke å gi Sikkerhetsrådet en rolle i Domstolens vedtekter.<sup>34</sup> Sikkerhetsrådet er et politisk organ, og det var frykt for at Domstolen ville miste sin stilling som et uavhengig, upartisk og ikke minst upolitisk organ hvis Rådet skulle få for stor innvirkning på Domstolens virke.

Det ble også anført at vetoretten til de fem faste medlemmene i Sikkerhetsrådet ("P5") ville føre til at denne utløsningsmekanismen aldri ville bli benyttet overfor disse statene eller ovenfor stater hvor P5 hadde særinteresser.

Vetoproblematikken er historisk sett en av Sikkerhetsrådets største utfordringer og en vesentlig begrensning av Rådets effektivitet. Under den kalde krigen ble Sikkerhetsrådets faste medlemmer svært splittet. Dette førte til at det i perioden 1945-1985 ble nedlagt 279 vetoer etter paktens art. 27.3.<sup>35</sup> Dette, i tillegg til trusselen om å benytte seg av vetoretten, førte til at Sikkerhetsrådet ikke lyktes i å oppfylle sin rolle som beskytter av internasjonal fred og sikkerhet. Derfor var det liten aktivitet rettet mot bekjempelse av alvorlig internasjonal kriminalitet. Historien er full av eksempler på særdeles grov internasjonal kriminalitet som ikke har blitt forfulgt av FN. Illustrerende eksempler er Pol Pots Kambodsja, Pinochets Chile og Idi Amins Uganda.

På begynnelsen av nittitallet snudde imidlertid denne trenden. Slutten på den kalde krigen og det økende fokuset på menneskerettigheter førte til et økende krav om straffeforfølgning av internasjonale forbrytelser<sup>36</sup>. Sikkerhetsrådet fikk nå større mulighet til å handle. Som tidligere nevnt førte dette til at Rådet

---

<sup>32</sup> *Report of the Ad Hoc Committee on the establishment of an International Criminal Court, A/50/22, side 5, avsnitt 25.*

<sup>33</sup> *General Assembly resolution 49/53, 9. desember 1994 (ad hoc com. s.1.).*

<sup>34</sup> *St. prp. nr. 24 (1999-2000) s. 36.*

<sup>35</sup> *Christine Gray, International law and the Use of Force, s. 145.*

<sup>36</sup> *Antonio Cassese, International Law, s. 267-268.*

opprettet Jugoslavia og Rawanda domstolene. I den senere tid har vi også sett at FN har bidratt til domstolen i Sierra Leone.

Som nevnt innledningsvis, ble det i tillegg hevdet at FN-pakten ikke gav Sikkerhetsrådet kompetanse til å henvise saker til en internasjonalt domstol. Når det gjelder denne uttalelsen viser jeg til mine kommentarer vedrørende den allerede omtalte *Tadicsaken*.

Flertallet av statene på Roma-konferansen mente derimot at det var ønskelig at Romavedtektene ga Sikkerhetsrådet en mulighet til å henvise situasjoner til ICC. En slik henvisningsadgang kunne bare føre til en mer effektiv domstol. Det ble også argumentert med at en slik henvisningsadgang var i tråd med Sikkerhetsrådets mandat til å sikre internasjonal fred og sikkerhet, jfr. drøftelsen ovenfor. Dessuten ble det pekt på at dette var den eneste muligheten til å aktivisere Domstolen der verken personal- eller territorialstaten har ratifisert Romavedtektene.<sup>37</sup>

Et spørsmål som det likevel var uenighet om innenfor dette flertallet var hvorvidt Sikkerhetsrådet skulle kunne henvise ”situations” eller ”cases” til Domstolen. Jeg vil komme nærmere tilbake til denne problemstillingen under punkt 3.5.3.

Det var også uenighet om henvisningene fra Sikkerhetsrådet skulle underlegges de samme jurisdiksjonsregler som henvisninger fra stater eller Hovedanklageren. Forslaget fra Den forberedende komiteen var altså at Sikkerhetsrådet skulle ha mulighet til å henvise situasjoner uavhengig av om den aktuelle staten hadde ratifisert Romavedtektene. Tilhengerne av en slik ordning mente at dette ville være i overensstemmelse med FN-pakten og med jurisdiksjonsbestemmelsene for *ad hoc* domstolene for Rawanda og Jugoslavia.

Andre stater pekte imidlertid på at en slik jurisdiksjonsordning kunne bli problematisk i forhold til komplementaritetsprinsippet. Jeg vil komme tilbake til denne problemstillingen i punkt 3.3.5.

---

<sup>37</sup> Dette avsnittet bygger på *st.prp. nr. 24 (1999-2000)* s. 36.

Noen stater argumenterte også for at en henvisningsadgang for Sikkerhetsrådet ikke skulle begrenses til situasjoner som falt inn under FN-paktens kapittel VII. Rådet skulle også ha adgang til å henvise saker som falt inn under FN-paktens kapittel VI<sup>38</sup>. Med andre ord behøvde det i så fall ikke å foreligge en trussel mot fred og sikkerhet, brudd på fred og sikkerhet eller aggresjonshandlinger for at Sikkerhetsrådet kunne henvise en situasjon.

Et videre synspunkt var at FNs generalforsamling også skulle ha muligheten til å henvise saker til ICC. Dette forslaget ble imidlertid forkastet da det ville gi generalforsamlingen muligheten til å handle mot en angjeldende stats vilje, noe som ikke ville være i samsvar med rollen generalforsamlingen er gitt i FN-pakten. FN-pakten gir ikke generalforsamlingen makt til å ta beslutninger som mangler statenes samtykke<sup>39</sup>.

### 3.3 ICCs Jurisdiksjon og virkningen av en henvisning fra Sikkerhetsrådet.

#### 3.3.1 Jurisdiksjonsgrunnlag

Utgangspunktet i folkeretten er at en internasjonal domstols myndighet må ha forankring i et statlig *samtykke*.<sup>40</sup> Dette følger av folkerettslig sedvane.<sup>41</sup> Staten må altså frivillig akseptere en internasjonal domstols virksomhet for at domstolen skal ha myndighet over rettstvister som opprinnelig faller inn under statlig jurisdiksjon. Samtykket kan være generelt eller knyttet til en bestemt sak.

Romavedtektene følger i stor utstrekning dette prinsippet. Dette kommer til uttrykk i artikkel 12(1):

“A state which becomes a Party to this Status thereby *accepts*<sup>42</sup> the jurisdiction of the Court with respect to the crimes referred to in article 5.”

---

<sup>38</sup> Dette var også Norges standpunkt i de innledende rundene jfr. st.prp. nr. 24 (1999-2000).

<sup>39</sup> ILC rapport, pkt. 3, s. 82.

<sup>40</sup> Carl August Fleischer, *Folkerett* s. 169.

<sup>41</sup> St.prp. nr. 24 (1999-2000) s. 34.

Dette betyr at Domstolen, som hovedregel, kun kan utøve den jurisdiksjon som statene har gitt sitt samtykke til ved å ratifisere Romavedtektene. Sådan skiller Domstolen seg ifra Nürnberg-, Tokyo-, Jugoslavia- og Rawanda – tribunalene. Ingen av disse domstolene bygget på statlig samtykke som sitt jurisdiksjonsgrunnlag. Dermed er de alle unntak fra det folkerettslige utgangspunktet om at stater må akseptere en internasjonal domstols jurisdiksjon.

Alle disse domstolene er utslag av kriger. Henholdsvis 2. verdenskrig og borgerkrigene i Jugoslavia og Rawanda. Tribunalene i Tokyo og Nürnberg var begge opprettet av de allierte. Disse domstolene blir også kalt ”victory courts” da seiersmaktene straffeforfulgte den tapende part. I slike tilfeller blir det umulig å kreve statlig samtykke som grunnlag for jurisdiksjon. Når det gjelder Jugoslavia og Rawanda domstolen så er de, som tidligere nevnt, opprettet av Sikkerhetsrådet. Men, også når det gjelder disse tribunalene setter krigens særpreg kravet til statlig samtykke til side. Foruten dette bygger jurisdiksjonsgrunnlaget for Jugoslavia og Rawandatribunalene på Sikkerhetsrådets mulighet til å fatte bindende avgjørelser ovenfor FNs medlemstater jfr. Paktens artikler 25 og 103.

ICC kan derfor bedre sammenlignes med den internasjonale domstolen i Haag eller Den internasjonale havrettsdomstolen når det gjelder jurisdiksjonsregime.<sup>43</sup>

Et interessant spørsmål når det gjelder jurisdiksjonsgrunnlag er hvorvidt stater kan overføre jurisdiksjon som opprinnelig tilkommer staten til en internasjonal domstol. Marc Weller hevder i sin artikkel, *Undoing global constitution: UN Security Council action on the International Criminal Court*, at det er ingen internasjonal juridisk forpliktelse som forhindrer en slik overføring. Weller reiser et relevant poeng. Dette er imidlertid en rekke hensyn som taler for at straffeforfølgelse for grove internasjonale forbrytelser bør skje i regi av en internasjonal domstol. Det kan hevdes at forbrytelser som er et brudd på såkalte ”community rights”<sup>44</sup> er bedre tjent med internasjonal enn nasjonal påtale. ICCs påtaleapparat og dommere er sammensatt av personer fra en rekke ulike nasjoner. Dette minsker risikoen for politiske rettssaker. Samtidig styrker dette også muligheten for at despoter faktisk blir stilt for rettergang i stedet for at de blir utlevert til stater som velger å ikke straffeforfølge. Det har også blitt hevdet i litteraturen<sup>45</sup> at stater, helt siden Nürnberg, har hatt muligheten til å benytte internasjonale domstoler når de står ovenfor forbrytelser med universell

---

<sup>42</sup> *Min utheving.*

<sup>43</sup> *St.prp. nr. 24 (1999-2000) s. 34.*

<sup>44</sup> *Antonio Cassese, Public International Law s. 16.*

<sup>45</sup> *Leila Nadya Sadat, The International Criminal Court and the Transformation of International Law, Justice for the New Millenium.*



jurisdiksjon, men dette er sjelden gjort. Poenget med denne argumentasjonen er at når stater kan straffeforfølge på egen hånd er det ingenting i veien for at stater går sammen for å danne et nytt organ som har samme myndighet som statene selv. Slike betraktninger vil imidlertid være i strid med ICCs komplementaritetsprinsipp.

Det følger av artikkel 12 at Domstolen har jurisdiksjon i situasjoner der enten personal- eller territorialstaten har ratifisert Vedtektene.

Som jeg vil komme nærmere tilbake til under punkt 3.3.3, kan Rådet henvise saker *uavhengig* av disse to begrensningene. Dette må bety at Domstolens jurisdiksjon i saker som er henvist ICC fra Sikkerhetsrådet bygger på et annet grunnlag enn statlig samtykke. Dette jurisdiksjonsgrunnlaget følger, i likhet med Jugoslavia- og Rawanda-tribunalene, av Sikkerhetsrådets myndighet til å vedta resolusjoner som binder FNs medlemsstater, jfr. Paktens artikler 25 og 103.

Det kan hevdes at statene, gjennom å vedta FN-pakten, har gitt Rådet en særskilt posisjon i folkeretten og derfor har ”forhåndssamtykket” i et slikt jurisdiksjonsgrunnlag. Jeg mener det er mer hensiktsmessig å basere Sikkerhetsrådets mulighet til å utvide Domstolens jurisdiksjonsgrunnlag på tanken om at FN-pakten har vokst frem til å bli ”the constitution of the international community”<sup>46</sup>. Det er visse grunnverdier som er så viktige at vi anser FN, herunder Sikkerhetsrådet, som det beste organet til å beskytte disse verdiene. Det kan derfor trekkes en parallell til teorien om *erga omnes*-forpliktelser. Teorien er at det finnes verdier som er så fundamentale at hele verdenssamfunnet kan reagere når disse ikke blir ivaretatt. Derfor har alle stater rettslig interesse i å forfølge brudd på disse verdiene. Det kan hevdes at Sikkerhetsrådet handler *på vegne av* verdenssamfunnet og dermed kan se bort fra det alminnelige kravet om statlig samtykke. Et motargument er at ordningen med de fem faste medlemmer har en overvekt av vestlige stater som ikke handler ut fra verdenssamfunnets, men vestlige interesser. Dette er imidlertid en teoretisk diskusjon som jeg vil la ligge.

I det følgende vil jeg kommentere virkningene av en henvisning fra Sikkerhetsrådets når det gjelder Domstolens ulike jurisdiksjonsbegrensninger.

---

<sup>46</sup> Bernhard, *Article 103, The Charter of The United Nations, a commentary*, vol.II, red. Bruno Simma s. 1298.

### 3.3.2 *Ratione materiae*

ICC har jurisdiksjon til å etterforske og straffeforfølge alle handlinger som faller inn under artikkel 5, jfr. art. 13. ICCs *ratione materiae* er i dag begrenset til folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og alvorlige krigsforbrytelser. Jeg vil ikke gå nærmere inn på disse kategoriene da det er uten betydning for Sikkerhetsrådets rolle i Vedtektene.

Vedtektene åpner også for en fjerde forbrytelseskategori, aggresjonsforbrytelser<sup>47</sup>. Dette var et svært komplisert tema det ikke lyktes å oppnå enighet om på konferansen i Roma. Det blir derfor presisert i artikkel 5(2) at Domstolen ikke har jurisdiksjon over denne forbrytelsen før det foreligger en definisjon av hva som skal regnes som aggresjonsforbrytelser.<sup>48</sup> I tillegg må prosessforutsetningene for Domstolens jurisdiksjon over denne forbrytelsen være klarlagt.<sup>49</sup> Det er klart at Sikkerhetsrådet skal gis en rolle ved utformingen av definisjonen av aggresjonsforbrytelser jfr. art. 5(2) Jeg vil komme nærmere tilbake til denne forbrytelseskategorien under oppgavens kapittel 5.

### 3.3.3 *Ratione personae*

Etter Vedtektenes artikkel 12(2) vil rekkevidden av Domstolens jurisdiksjon avhenge av hvem som har henvist situasjonen til ICC. Dersom Hovedanklageren har startet en etterforskning på eget initiativ eller etter en henvisning fra en medlemsstat, er jurisdiksjonen begrenset til kun å gjelde handlinger begått på territoriet til en stat som har ratifisert, eller av en person som er borger i en stat som har ratifisert.

Artikkel 12(2):

---

<sup>47</sup> Romavedtektene artikkel 5 litra d.

<sup>48</sup> Romavedtektene artikkel 5.2: "The Court shall exercise jurisdiction over the crime of aggression once provision is adopted in accordance with articles 121 and 123 defining the crime and setting out the conditions under which the Court shall exercise jurisdiction with respect to the crime. Such a provision shall be consistent with the relevant provision of the Charter of the United Nation."

<sup>49</sup> St.prp. nr. 24 (1999-2000) s. 51.

“In the case of article 13, paragraph (a) or (c), the court may exercise its jurisdiction if one or more of the following states are Parties to this Statute or have accepted the jurisdiction of the court in accordance with paragraph 3:  
The state on the territory of which the conduct in question occurred or...  
The State of which the person accused of the crime is a national.

Artikkelen omhandler ikke situasjoner der domstolsbehandling er kommet i gang etter en henvisning fra Sikkerhetsrådet. Tolker en dette antitetisk, blir tolkningsresultatet at situasjoner som er henvist til Domstolen fra Sikkerhetsrådet, jfr. art. 13(b) ikke følger kravet om ratifisering av de nevnte statene.

Folkerettens ”kontraktsrettslige natur” gjør at det må utvises varsomhet med bruk av antiteser. Ordlyden er primærkilden til hvordan en bestemmelse skal forstås. På den andre siden skal det også legges vekt på kontekst og formål.

Sikkerhetsrådet er gitt en helt spesiell rolle i Vedtektene ved at det er gitt mulighet til både å blokkere saker og å henvise situasjoner når det er fare for brudd på internasjonal fred og sikkerhet. Denne rollen er i samsvar med Rådets posisjon i folkeretten generelt, som overordnet vokter av internasjonal fred og sikkerhet med muligheten til å vedta avgjørelser med bindende virkning for alle FN-stater. Denne særegne posisjonen gjør det hensiktsmessig å tolke art. 12(2) antitetisk. Vedtektenes formål er bl.a. effektivt å bekjempe straffrihet for de groveste internasjonale forbrytelsene, og Sikkerhetsrådet har mandat til å opprette egne *ad hoc*-domstoler som kan straffeforfølge slike forbrytelser. Det ville være uheldig om Rådet i stedet for å benytte ICC opprettet egne domstoler. Artikkel 12(2) bør derfor tolkes slik at jurisdiksjonskravene ikke gjelder for situasjoner henvist av Sikkerhetsrådet.

Dette innebærer en vesentlig utvidelse av Domstolens jurisdiksjon da det ikke lenger vil være avgjørende hvilke stater som har ratifisert Vedtektene, jfr. FN-paktens artikkel 25 og 103.

### 3.3.4 *Ratione temporis*

Det følger av Romavedtektenes artikler 11, 22(1) og 24(2) at Domstolen kun har jurisdiksjon over forbrytelser som er begått etter at Domstolen trådte i kraft<sup>50</sup>.

Det kan reises spørsmål om denne begrensningen gjelder for saker som er henvist fra Sikkerhetsrådet.

I motsetning til artikkel 12(2) retter artikkel 11 seg etter sin ordlyd ikke bare mot henvisninger fra Hovedanklageren og medlemsstatene. Dette taler for at denne begrensningen gjelder også for Sikkerhetsrådet henvisninger.

En slik forståelsen har støtte i juridisk teori. Laila Nadya Sadat har hevdet at forbudet mot tilbakevirkende kraft er til hinder for å overføre saker fra Rwanda- og Jugoslavia-domstolene til ICC.<sup>51</sup> Sadat mener altså at denne siden av *ratione temporis* gjelder selv om det er Sikkerhetsrådet som henviser en situasjon til ICC.

Ut i fra formålsbetraktninger og et ønske om en effektiv domstol er det kanskje ikke helt utenkelig at ICC ville velge å ta inn situasjoner henvist fra Sikkerhetsrådet selv om kravet i artikkel 11 ikke er oppfylt. Dette ville imidlertid bety at dommerne måtte opptre i strid med Romavedtektene. Dette ville dermed være utenfor dommernes kompetanse jfr. artikkel 1 i.f. Jeg konkluderer derfor med at Sikkerhetsrådet ikke kan henvise situasjoner som har skjedd forut for Vedtektenes ikrafttredelse.

Avslutningsvis er det verdt å merke seg at Sikkerhetsrådets mulighet til å blokkere saker etter Romavedtektens artikkel 16, medfører en begrensning i *ratione temporis* da dette vil innebære en midlertidig tidsbegrensning i Domstolens virke.

---

<sup>50</sup>Romavedtektene artikkel 126 krever at 60 stater måtte ratifisere før domstolen kunne tre i kraft. Dette skjedde 11 april 2002. Artikkel 126(2) sier videre at ikrafttredelsen skal skje "... on the first day of the month after 60th day following the deposit by such State of its instrument of ratification, acceptance, approval or accession." Som følge av dette trådte ICC formelt i kraft 1. juli 2002.

<sup>51</sup>Laila Nadya Sadat, *The International Criminal Court and the Transformation of International Law-Justice for the New millennium*.

### 3.3.5 Komplementaritet

Komplementaritetsprinsippet kommer til uttrykk i artiklene 1, 17-20 samt i Vedtektenes preambel i punktene 4, 6 og 10.<sup>52</sup> Prinsippet innebærer at nasjonale domstoler har førsteprioritet til å behandle saker som faller inn under ICCs virkeområde. ICC kan imidlertid overta saken hvis den aktuelle staten ikke er i stand til, eller er uvillig til, å gjennomføre en genuin etterforskning eller straffeforfølging.

Komplementaritetsprinsippet skal bidra til at statene selv straffeforfølger krigsforbrytelser, folkemord og forbrytelser mot menneskeheten, og at ICC skal tre inn som et sikkerhetsnett bare når nasjonale systemer svikter.

I motsetning til de tidligere internasjonale straffedomstolene har ICC altså ikke forrang over nasjonal domstolers jurisdiksjon.

ICTY stipulerer i sine vedtekter, art. 9 nr. 1, at tribunalet har ”concurrent jurisdiction” (parallell domsmyndighet). Videre i bestemmelsens 2. pkt fremgår det at ICTY har, ”primacy over national courts...”.

For ICC ble det allerede i Folkerettskommisjonens utkast lagt opp til at Domstolen ikke skulle ha en slik forrang. Domstolen skulle være komplementær til de nasjonale rettsystemene.

Dette krever imidlertid at de institusjonelle forutsetningene for en slik straffeforfølging er på plass. Det er en naturlig følge av komplementaritetsprinsippet at statene som har ratifisert Vedtektene skal inkorporere eller transformere straffebudene i sin nasjonale lovgivning.

En internasjonal domstol vil for øvrig ikke ha de nødvendige ressursene til å forfølge et stort antall saker. Straffebehandling for nasjonale domstoler er derfor en forutsetning for at disse bestemmelsene effektivt skal etterleves.

Som nevnt ovenfor er Sikkerhetsrådets to *ad hoc*- domstoler ikke komplementære i forhold til nasjonale domstoler. Både ICTY og ICTR har vært parallelle med overordnede jurisdiksjoner i forhold til nasjonale domstoler. Spørsmålet er om

Sikkerhetsrådet når det gjelder ICC vil være bundet av komplementaritetsprinsippet, eller om Rådet kan gi Domstolen forrang overfor nasjonal jurisdiksjon.

Tar vi utgangspunkt i Vedtektenes *ordlyd*, skiller ikke artiklene 17, 19 og 53 mellom de ulike utløsningsmekanismene når det gjelder prinsippet om at en sak som er tilfredsstillende behandlet nasjonalt, skal avises. Det samme gjelder også for de generelle reglene om komplementaritetsprinsippet som vi finner i preamblet og artikkel 1. Dette tyder på at henvisninger fra Sikkerhetsrådet på lik linje med henvisninger fra statene og for saker tatt opp av eget initiativ av Hovedanklageren, må avvises hvis saken er genuint behandlet eller er under behandling av nasjonale domstoler.

Ordlyden i Romavedtektenes artikkel 18 omhandler derimot kun situasjoner som er henvist Domstolen fra statene eller tatt opp av Hovedanklageren. Denne bestemmelsen angir prosedyrer og regler for å avklare om Domstolen kan realitetsbehandle et forhold. Etter 1. ledd skal Hovedanklageren informere alle statsparter og andre stater med jurisdiksjon, slik at de får mulighet til selv å straffeforfølge. Dette er en sikkerhetsventil som gjør det mulig for statene å overta saken i samsvar med komplementaritetsprinsippet.<sup>53</sup>

Det kunne hevdes at Sikkerhetsrådet ikke er underlagt komplementaritetsprinsippet, da artikkel 18 ikke omfatter situasjoner som er henvist fra Sikkerhetsrådet. Jeg stiller meg tvilende til en slik forståelse. Ser man på *konteksten* til denne bestemmelsen, så er dette en regel som omhandler forløpige beslutninger knyttet til avvisningsgrunner. Det er derfor mer nærliggende å tolke artikkel 18 slik at det ikke vil bli foretatt foreløpige høringer i forhold til situasjoner som er henvist fra Sikkerhetsrådet, men at komplementaritetsprinsippet *ellers* skal gjelde.

Et ytterligere forhold som taler for en slik forståelse er at informasjon fra Domstolen til statene ikke vil være nødvendig i slike tilfeller siden en resolusjon fra Sikkerhetsrådet vil være kjent for alle stater.

---

<sup>52</sup>Rolf Einar Fife, *The International Criminal Court, Where It Came, Where It Goes*, *Nordic Journal of International Law*. Vol. 69, No.1, 2000 s. 71.

<sup>53</sup> *St.prp. nr. 24 (1999-2000)* s. 65.

Sikkerhetsrådets forhold til komplementaritetsprinsippet må leses i lys av Romavedtektene i sin helhet. Det fremgår av både preamblet og artikkel 1 at prinsippet har en fremtredende rolle. Artikkel 1 faller inn under Vedtektenes kapittel 1 om grunnleggingen av Domstolen, og kan dermed sies å være en av Domstolens fundamentale byggesteiner. Dette taler mot å gjøre unntak fra komplementaritetsprinsippet. Jeg kan ikke se at Vedtektene åpner for et slikt unntak.

Et annet spørsmål er om Sikkerhetsrådet kan sette komplementærprinsippet til side ettersom henvisningsadgangen er hjemlet i FN-pakten og dermed er overordnet andre folkerettslige forpliktelser, jfr. paktens 103. Dette er jeg ikke enig i. Hvis Sikkerhetsrådet velger å benytte seg av ICC må det også følge dens grunnleggende system og oppbygning. Rådet har mandat til å opprette egne domstoler. Hvis det ønsker en annen saksbehandling, bør det benytte seg av denne muligheten. Det kan også diskuteres om artikkel 103 gjelder ovenfor ICC, jfr. punkt 4.4.5.3.

Problemstillingen er nok lite aktuell da siden det sjelden vil være i Sikkerhetsrådets interesse å sette komplementaritetsprinsippet til side. Et unntak kan være tilfeller der det er åpenbart at staten er ute av stand til å foreta et rettsoppgjør.

Et ytterligere problem som kan oppstå er at Sikkerhetsrådet i sin henvisningsresolusjon velger å ”uttale” seg om en stats evne eller vilje til å føre en genuin straffeforfølgning. Må ICC følge dette? Som nevnt ovenfor er det min mening at Sikkerhetsrådet ikke kan sette komplementaritetsprinsippet til side. I forlengelsen av dette synspunktet mener jeg at det heller ikke kan diktere hvorvidt komplementaritetsprinsippet er oppfylt eller ikke. En slik uttalelse vil imidlertid kunne være et meget relevant bevis i Domstolens vurdering om en stat er uvillig eller ute av stand til å føre en genuin etterforskning eller straffeforfølgning. Jeg innser at det ved flere anledninger kan være i Domstolens interesse at Sikkerhetsrådet kommer med slike uttalelser, da det vil kunne bidra til at prosessen rundt komplementaritetsprinsippet blir kortere og mer effektiv.

### 3.4 Andre prosessuelle spørsmål

Erfaring fra *ad hoc* domstolene har vist at straffeforfølging krever omfattende materielle resurser.<sup>54</sup> Romavedtektenes artikkel 115 regulerer finansieringen av ICC:

”The expenses of the Court and the Assembly of States Parties, including its Bureau and subsidiary bodies, as provided for in the budget decided by the Assembly of States Parties, shall be provided by the following sources:

(a) Assessed contributions made by States Parties;

(b) Funds provided by the United Nations, subject to the approval of the General Assembly, in particular in relation to the expenses incurred due to referrals by the Security Council.”

Det fremgår av litra b at FN skal dekke utgiftene i saker som er henvist Domstolen fra Sikkerhetsrådet. I slike situasjoner vil ICC neppe mangle resurser. Det er tvilsomt at Rådet vil risikere at den judisielle intervensjonen blir ineffektiv pga. manglende materielle resurser. En slik ineffektivitet ville være synonymt med et ineffektivt Sikkerhetsråd.<sup>55</sup>

### 3.5 Generelle vilkår i Artikkel 13b

#### 3.5.1 Innledning

Etter artikkel 13(b) kan Sikkerhetsrådet kun henvise situasjoner som faller inn under FN-paktens kapittel VII. Vi står altså ovenfor et dualistisk system når det gjelder vilkårene for å henvise situasjoner til ICC. Ikke bare må Sikkerhetsrådet oppfylle vilkårene i Vedtektenes artikkel 13 (b), men også kravene som følger av FN-pakten kapittel VII må være oppfylt.

Jeg vil først behandle vilkårene i FN-paktens kapittel VII.

---

<sup>54</sup> Morten Bergsmo, *Occasional Remarks on Certain State Concerns about the Jurisdictional Reach of the International Criminal Court, and Their Possible Implications for the Relationship between the Court and the Security Council* *Nordic Journal of International Law*, vol. 69, No.1, 2000, s. 109.

<sup>55</sup> Morten Bergsmo, *Occasional Remarks on Certain State Concerns about the Jurisdictional Reach of the International Criminal Court, and Their Possible Implications for the Relationship between the Court and the Security Council* *Nordic Journal of International Law*, Vol. 69, No. 1, 2000, s. 110.



### 3.5.2 Vilkår i FN-pakten

Paktens kapittel VII gir Sikkerhetsrådet mulighet til å handle i situasjoner som innebærer en trussel mot freden, brudd på freden eller som utgjør en aggresjonshandling jfr. Paktens artikkel 39.<sup>56</sup> Det er et *vilkår* for at Sikkerhetsrådet kan benytte seg av henvisningsadgangen at det forligger en slik situasjon, jfr. ovenfor.

Et annet vilkår følger av FN-paktens artikkel 24(2)<sup>57</sup>. Sikkerhetsrådet kan kun benytte seg av virkemidler som ikke er i strid med Paktens formål og prinsipper. Paktens formål og prinsipper er å finne i kapittel 1, samt i paktens preambel. Disse vilkårene er videre drøftet nedenfor, i kapittel 4.

Sikkerhetsrådets resolusjoner må heller ikke stride mot *jus cogens*-prinsipper. Det er også antatt at resolusjoner ikke må være i strid med menneskerettigheter som det ikke kan derogeres fra, f.eks. FN- konvensjonen om sivile og politiske rettigheter<sup>58</sup>. Rådet kan heller ikke endre på territorielle rettigheter<sup>59</sup>.

Rådet skal i slike saker vedta en formell resolusjon etter artikkel 27 i FN-pakten. Dette innebærer at 9 rådsmedlemmer må stemme for, og ingen faste i mot, jfr. artikkel 27(3).

### 3.5.3 Vilkårene i Romavedtektene

I tillegg til å vise til FN-paktens kapittel VII, inneholder også Romavedtektene artikkel 13 som nevnt egne vilkår for at Sikkerhetsrådet kan henvise en situasjon.

---

<sup>56</sup> FN-pakten artikkel 39: "The Security Council shall determine the existence of any threat to the peace, breach of the peace, or act of aggression and shall make recommendations, or decide what measures shall be taken in accordance with Articles 41 and 42, to maintain or restore international peace and security."

<sup>57</sup> FN-pakten artikkel 24.2: "In discharging these duties the Security Council shall act in accordance with the purpose and the principles of the United Nations..."

<sup>58</sup> Bardo Fassbender, Review essay: *Quis Judicabit? The Security Council, its Powers and its Control*.

<sup>59</sup> D.J Harris, *Cases and Materials on International Law*, s. 1045.

Det er kun situasjoner som dekker forhold som synes å falle inn under forbrytelseskategoriene i Vedtektenes artikkel 5 som Sikkerhetsrådet kan henvise til Domstolen. Disse forbrytelsene er nærmere definert i sine respektive straffebud, henholdsvis i artiklene 6-8.

Det følger av artikkel 13(b) at Sikkerhetsrådet kun kan henvise ”situations” til Hovedanklageren. Det var i de innledende rundene en diskusjon hvorvidt Sikkerhetsrådet skulle kunne henvise saker, tilfeller eller situasjoner.

Dette er et skille av betydning. Hvis Sikkerhetsrådet kunne henvist konkrete saker til ICC, ville dette i større grad legge føringer på Domstolens virke, ettersom Hovedanklageren ikke selv fullt ut ville avgjøre hvem det skulle tas ut tiltale mot og hvilke handlinger det skulle tas ut tiltale for. I en enkelt sak ville handlingen og eventuelle mistenkte være klarlagt. Hovedanklageren kunne da bare avgjøre *om det skulle* tas ut tiltale eller ikke. Dette ville ikke være i samsvar med målsettingen om en uavhengig Domstol.

Når Vedtektene benytter terminologien ”situations”, er dette begrunnet ut ifra flere hensyn. Jeg vil komme nærmere tilbake til disse. Først vil jeg se på hva som ligger i begrepet ”situations”.

Ved tolkningen av dette begrepet velger jeg å ta utgangspunkt i det engelske ordet ”situation”. Siden engelsk er et av Vedtektenes offisielle språk, jfr. artikkel 128<sup>60</sup>. Oxford Advanced Learner’s Dictionary definerer “situation” som;

”... set of circumstances or state of affairs, esp. at a certain time”.

Det følger av denne definisjonen at det må være flere omstendigheter som foreligger før noe kan kalles en situasjon, jfr. ”set of circumstances”.

Det blir Domstolens oppgave å ta stilling til hva som regnes som en situasjon. Jeg vil imidlertid forsøke å belyse hvor komplisert denne begrepsbruken kan være.

---

<sup>60</sup> Også arabisk, kinesisk, fransk, russisk og spansk er vedtektens offisielle språk, jfr. artikkel 128.

Det første problemet er hvorvidt det må foreligge flere handlinger før noe kan sies å være en situasjon. Krigsforbrytelser og forbrytelser mot menneskeheten består blant annet av straffebud som omfatter enkelthandlinger. Blant annet følger det av Romavedtektenes artikkel 8(2) a VI at ”Killing or wounding a combatant who, having laid down his arms or having no longer means of defence, has surrendered at discretion;...” er en krigsforbrytelse. Som vi ser er subjektet i straffebudet ” a combatant” . En enkelt handling som oppfyller de objektive elementene i denne bestemmelsen er derfor tilstrekkelig til å gjøre en krigsforbrytelse.<sup>61</sup> Problemet blir her om Sikkerhetsrådet kan henvise en situasjon som har bakgrunn i en konkret enkelthandling, eller må det nøye seg med å henvise til en større sammenheng, for eksempel til krigen der krigsforbrytelsen skal ha funnet sted.

Det kan også drøftes hvorvidt det er noen tidsbegrensning for hva som faller inn under ” set of circumstances”. Jeg kan ikke finne noen holdepunkter for at det skal foreligge noe konkret krav til tid. Det kan forekomme vanskelige grensetilfeller der det kan være problematisk å avgjøre om flere handlinger hører til det samme ” set of circumstances”, men det vil i slike tilfeller være opp til Domstolen å foreta en konkret vurdering.

Skille mellom sak og situasjon er ikke nødvendigvis et spørsmål om antall handlinger. Det er også et spørsmål om hvor man velger å legge terskelen i forhold til hvor konkret og veldokumentert en handling må være for at den kan henvises til Domstolen. Dette var selve kjernen i diskusjonen om hvorvidt Rådet skulle kunne henvise saker eller situasjoner.

At Hovedanklageren får henvist situasjoner, og ikke saker, fra Rådet vil i tillegg minske faren for forhåndsdømming<sup>62</sup>. Spesielt gjelder dette hvis situasjonen som blir henvist ikke peker mot enkeltpersoner.

Det å knytte henvisningsadgangen til ” cases” ville medføre at terskelen for å iverksette etterforskning ville blitt høyere ettersom henvisning av en konkret sak medfører et

---

<sup>61</sup> Dette kun såfremt de subjektive vilkårene er oppfylt. Samt vilkårene i artikkel 5(1).

<sup>62</sup> St.prp. nr. 24 (1999-2000) s. 37.

større krav til dokumentasjon<sup>63</sup>. Dette ville vært uheldig med tanke på at man ønsker en Domstol som effektivt slår ned på straffebudene i Vedtektene. En høyere terskel for etterforskning og straffeforfølgning ville ha ført til færre henviste saker.

Der er for øvrig verdt å merke seg at begrepet ”situations” også er benyttet i FN-paktens artikkel 40. Denne formuleringen ble valgt fordi Sikkerhetsrådet i all hovedsak er et organ som skal ta hånd om politiske situasjoner og ikke enkeltindivider<sup>64</sup>. Det virker fornuftig å ”samkjøre” begrepsbruken i Romavedtektene med dette.

De ovennevnte argumentene tilsier at det ikke er mulig for Sikkerhetsrådet å henvise enkelttilfeller eller enkeltpersoner til Domstolen.

Det kan tenkes at enkeltpersoner kan være en trussel mot fred og sikkerhet, f.eks. at statsledere eller straffrihet for en enkeltstående handling kan utgjøre en slik trussel. Skal da ikke Sikkerhetsrådet ha muligheten til å sende saken til ICC?

Jeg mener en slik henvisning neppe vil være en trussel mot Domstolens uavhengighet da dette først og fremst er aktuelt i ekstreme situasjoner. Det vil nok høre til sjeldenheten at Rådet henviser enkelttilfeller eller enkeltpersoner til Domstolen.

Etter min mening synes det å være en fornuftig løsning at Sikkerhetsrådet ikke kan velge ut en sak i en situasjon, men har muligheten til å henvise en situasjon som i realiteten består av en sak.

Artikkel 13(b) sier at Sikkerhetsrådet skal henvise situasjonen til Hovedanklageren. Dette innebærer at det til syvende og sist er han eller hun som bestemmer hvorvidt situasjonen skal forfølges<sup>65</sup>. Hvor stor innvirkning Sikkerhetsrådet vil ha på Domstolen avhenger av hvor selvstendig Hovedanklageren greier å operere. Så lenge Hovedanklageren greier å operere slik det er ment etter Vedtektene, vil Domstolens uavhengighet ikke kunne sies å være truet av at Sikkerhetsrådet har *muligheten* til å

---

<sup>63</sup> *St.prp. nr. 24 (1999-2000) s. 37.*

<sup>64</sup> *Red. Cassese, Gaeta, Jones, The Rome Statute of the International Criminal Court, s. 632.*

<sup>65</sup> *Med godkjenning fra Pre-trial Chamber jfr. Romavedtektene art. 53.*

henvise enkeltsaker til Domstolen. Uansett kommer en likevel ikke utenom at slike henvisninger innebærer en fare for forhåndsdømming.

### 3.6 De lege ferenda

Sikkerhetsrådets mulighet til å henvise saker til ICC er *prima facie* et unikt verktøy for Rådet til effektivt å forhindre straffrihet for de mest alvorlige internasjonale forbrytelsene. Domstolen vil i likhet med *ad hoc* tribunalene bidra til økt tillit og stabilitet i konfliktområder. Dette kan igjen føre til at en fredsprosess styrkes. I tillegg vil henvisninger fra Sikkerhetsrådet innebære at Domstolen tilføres de tvangsmekanismer den ellers ikke har. Dette vil styrke Domstolens effektivitet.

Et spørsmål er hvorvidt Sikkerhetsrådet i fremtiden vil velge å opprette egne *ad hoc*- domstoler eller henvise situasjoner til ICC. Domstolen representerer et permanent og globalt organ, og en henvisning til ICC vil redusere det internasjonale samfunnets reaksjonstid når det står ovenfor slike handlinger. Opprettelsen av *ad hoc*- domstoler er en langsom prosess som skjer først etter at forbrytelsene er begått. Hensynene til klarhet og forutberegnelighet er bedre ivaretatt ved en permanent judisiell institusjon som ICC.<sup>66</sup>

Et annet problem er hvis Sikkerhetsrådet ikke henviser situasjoner til ICC, og i hvilken grad dette vil påvirke Domstolens virksomhet.

For det første kan manglende henvisning føre til at det blir færre saker for Domstolen. Det er likevel slik at Hovedanklageren kan ta opp en sak av eget initiativ og at medlemsstatene kan henvise situasjoner. Det som imidlertid er mest problematisk er at Domstolen ikke får den jurisdiksjonsutvidelse som Sikkerhetsrådets henvisning medfører, jfr. ovenfor. Men selv om Sikkerhetsrådet ikke henviser situasjoner til ICC så fører ikke dette nødvendigvis til ”impunity” i de tilfeller hvor de aktuelle statene ikke har ratifisert Vedtektene. Sikkerhetsrådet kan i stedet velge å etablere *ad hoc*- domstoler

---

<sup>66</sup> Rolf Einar Fife, *The International Criminal Court: Whence it came, Where it goes*, *Nordic Journal of International Law*, vol.69, no. 1 2000 s. 63.

eller å samarbeide med lokale myndigheter for å finne frem til en løsning på det nasjonale planet. Hvis Rådet i hver situasjon velger å opprette *ad hoc* domstoler i stedet for å benytte henvisningsadgangen i Romavedtektene, vil dette imidlertid trolig skade ICCs troverdighet. Det vil være et uttrykk for manglende tillit fra Sikkerhetsrådets side.

Jeg har ovenfor gjort rede for mitt syn på ICC kontra *ad hoc*- domstoler. Det kan også spørres hvorvidt opprettelsen av alternative straffedomstoler, som den i Sierra Leone, kan bidra til at ICC svekkes. Slike domstoler vil på den ene siden bidra til et generelt økt fokus på internasjonale forbrytelser. På den andre siden bidrar slike løsninger til en mindre ensartet praksis. Etter min mening er domstoler som er utarbeidet i et samarbeid mellom FN og nasjonale myndigheter ikke en trussel mot ICC. Dette er forsøk på å få en genuin straffeforfølgning på nasjonalt plan, og er således *i tråd* med ICCs komplementaritetsprinsipp. Hvorvidt FN bidrar med støtte er ikke relevant. Det er viktig å huske at ICC og Sikkerhetsrådet jobber med det samme formålet for øyet. Sjansene for ”å nå ut” til de som er berørt blir større når rettsoppgjøret skjer lokalt. Det er også viktig for rettsoppgjørets troverdighet at det ikke ser ut som om det er påtvunget mindre stater av vestlige stormakter.

Det kan videre hevdes at det vil være lettere for Sikkerhetsrådet å gripe inn overfor internasjonale forbrytelser, nå som man har ICC å henvise situasjoner til. I utgangspunktet vil dette være tilfellet ut fra prosessøkonomiske og praktiske hensyn. I tillegg kan Rådet unngå en rekke ”ubehaglige” politiske konflikter ved å overlate ansvaret til ICC.

Men dagens politiske klima gjør likevel et samarbeid vanskelig. Den sittende Bush-administrasjonen i USA er sterk motstander av Domstolen. Sikkerhetsrådet er avhengig av de fem faste medlemmene for å henvise saker siden henvisningsadgangen kan bli blokkert av et veto. Dette betyr at for eksempel USA med enkelhet kan blokkere henvisninger til Domstolen. Dette betyr videre at det ikke nødvendigvis vil bli enklere for Sikkerhetsrådet å gripe inn ovenfor internasjonale forbrytelser ved å henvise situasjonen til ICC. På nåværende tidspunkt, med USAs holdning, vil det trolig være lettere for Rådet å opprette en *ad hoc*- domstol enn å benytte seg av ICC.

Slik jeg ser det, er ikke Domstolens største problem hvorvidt Sikkerhetsrådet benytter henvisningsadgangen eller ikke. Et langt større problem oppstår hvis Rådet blir en aktiv *motstander* av ICC og motarbeider dens virke. Jeg vil komme nærmere tilbake til dette avslutningsvis i oppgaven.

Hvis samarbeidet mellom Sikkerhetsrådet og ICC svikter, vil det være desto viktigere at ICC opererer som en uavhengig Domstol. Hvis Sikkerhetsrådet har muligheten til å legge store føringer på Domstolens virke, kan dette også lamme Domstolen.

Et annet spørsmål er i hvilken grad henvisninger fra Sikkerhetsrådet vil føre til en mer politisk Domstol. Sikkerhetsrådet er et politisk organ *per excellence*. ICC er et rent judisielt organ. Det er en viss fare for at det oppstår diskriminering mellom stater som er allierte av de fem faste medlemmene i Sikkerhetsrådet og de som ikke er det når det gjelder hvilke situasjoner Rådet vil henvide til ICC. Det er derfor grunn til å frykte at en styrking av Domstolen gjennom Sikkerhetsrådets henvisningsadgang vil medføre en politisk ramme for Domstolens judisielle virke. Dette er et resultat av de naturlige begrensningene i et samtykkebasert internasjonal strafferettslig regime som har bakgrunn i traktater, samt det tette forholdet mellom håndhevelse av strafferetten og ivaretagelsen av internasjonal fred og sikkerhet.<sup>67</sup>

---

<sup>67</sup> Morten Bergsmo, *Occasional Remarks on Certain State Concerns about the Jurisdictional Reach of the International Criminal Court, and Their Possible Implications for the Relationship between the Court and the Security Council* *Nordic Journal of International Law*. Vol. 69, No. 1, 2000, s. 111.

## 4 Utsettelsesadgangen

### 4.1 Introduksjon til Romavedtektens artikkel 16.

Artikkel 16 i Romavedtektene gir Sikkerhetsrådet muligheten til å komme med ”anmodninger” om å utsette etterforskning eller straffeforfølgning av Domstolen. Dette gjelder i situasjoner som faller inn under FN-paktens kapittel VII. Utsettelsen kan gjelde for inntil 12 måneder med mulighet til fornyelse såfremt vilkårene fortsatt er oppfylt.

Bestemmelsen lyder:

Deferral of investigation or prosecution;

No investigation or prosecution may be commenced or proceeded with under this statute for a periode of 12 months after the Security Council, in a resolution adopted under Chapter VII of the Charter of the United Nations, has requested the Court to that effect; that request may be renewed by the council under the same conditions.

Artikkel 16 reiser fire vurderingsmomenter: For det første må en ta stilling til hva som ligger i ”etterforskning eller straffeforfølgning”. For det andre må det avklares hva som menes med ” iverksettes eller videreføres”. Et tredje vurderingstema er når vilkårene i FN-pakten kapittel VII er oppfylt. For det fjerde må utsettelsens varighet klargjøres. Det siste punktet drøftes ikke i et eget punkt, men vil være et tema under drøftelsen av ”intensjonsklausulen” i pkt. 4.4.4.3.

Utsettelsesadgangen berører Domstolens jurisdiksjon, og er derfor plassert i Vedtektenes andre kapittel om jurisdiksjon, avvisningsgrunner og anvendelig rett.



Bakgrunnen for artikkel 16 var et ønske om å hindre konflikter mellom Domstolens og Sikkerhetsrådets funksjoner.<sup>68</sup> De respektive funksjonene kan resultere i en konflikt mellom hensynet til rettferdighet på den ene siden og hensynet for internasjonal fred og sikkerhet på den andre. Et illustrerende eksempel er hvor Domstolen ønsker å bringe en statsleder inn for retten, mens Sikkerhetsrådet ønsker at den samme statslederen skal delta i fredsforhandlinger.

Hovedproblemstillingen i denne delen av oppgaven er *i hvilken grad* Sikkerhetsrådet kan innskrenke Domstolens jurisdiksjon ved bruk av utsettelse, jfr. artikkel 16.

I utgangspunktet skal Domstolen være et uavhengig organ. Dette er klart slått fast preamblets åttende avsnitt. I det samme avsnittet blir det imidlertid også trukket frem hvor viktig det er at Domstolen opererer i tilknytning til FN systemet. Preamblets tredje avsnitt omtale Vedtektenes forbrytelser som en trussel mot freden, sikkerheten og ”the well-being of the world”. Denne ordlyden viser at man har erkjent at Domstolen vil komme til å operere på Sikkerhetsrådets område. De to organene har i bunn og grunn den samme hovedoppgaven, selv om virkemidlene er forskjellige. Samarbeidet med FN blir også videreført i artikkel 2 som omhandler forholdet mellom Domstolen og FN. Domstolen skal knyttes til FN gjennom en avtale som skal godkjennes av Statspartmøtet og deretter inngås av Presidenten på vegne av Domstolen.

Grensedragningen mellom Domstolens uavhengighet og dens tilknytning til FN systemet er selve kjernen i den følgende drøftelsen.

## 4.2 Bakgrunn

Det opprinnelige utkastet fra FNs folkerettkommisjon foreslo at Sikkerhetsrådet måtte gi en uttrykkelig autorisasjon før Domstolen kunne iverksette en etterforskning.

Artikkel 23.3 fastslo at ;

” no prosecution may be commenced under this statute arising from a situation which is being dealt with by the Security Council as a threat to or breach of the

---

<sup>68</sup> Red.von Hebel, Lammers og Schukking, *Reflections on the International Criminal Courts*, s. 71-72.

peace or an act of aggression under chapter VII of the Charter, unless the Security Council otherwise decides”<sup>69</sup>

Denne kompetansedelingen mellom Sikkerhetsrådet og Domstolen representerer en analogi til FN-paktens artikkel 12(1)<sup>70</sup> som regulerer forholdet mellom Sikkerhetsrådet og generalforsamlingen. Forslaget ville føre til at Domstolen måtte følge med på Sikkerhetsrådets virksomhet for så å ta tak i de situasjoner det ønsket å etterforske. Domstolen kunne deretter kun iverksette etterforskning såfremt Rådet ga sin godkjenning. Et resultat av dette ville være at hvert av de faste medlemmene i Rådet med enkelhet kunne blokkere Domstolens arbeid ved å legge ned veto. De fleste statene mente at dette var lite ønskelig. Et gjennombrudd i forhandlingene kom under møtene i Den forberedende komiteen i august 1997. Representanten fra Singapore fremmet forslaget om å reversere den opprinnelige artikkel 23(3).

Det nye forslaget lød;

”no investigation or prosecution may be commenced or proceeded with under this statute where the Security Council has, acting under Chapter VII of the charter of the United Nations, given a direction to that effect.”<sup>71</sup>

Dette innebar at Domstolen i utgangspunktet selv ville avgjøre hvilke saker den ønsket å forfølge innenfor sin jurisdiksjon. Sikkerhetsrådet måtte vedta en resolusjon for å eventuelt utsette etterforskningen eller straffeforfølgningen. Dette førte til at vetoproblematikken ble snudd på hodet. Det er nå nok at en av P5 *ønsker* ICC behandling for at en resolusjon om blokkering ikke skal bli vedtatt. Med dette forslaget ville Sikkerhetsrådet fremdeles spille en rolle i Vedtektene, men dens kompetanse var betydelig svekket. Gjennombruddet for forslaget fra Singapore kom da Storbritannia som første faste medlem støttet denne forandringen. Det var også til slutt et britisk forslag som utgjorde den endelige formuleringen av Romavedtektenes artikkel 16.

---

<sup>69</sup> *FNs folkerettskommisjons rapport fra den 46. samlingen, U.N. Doc.A/49/10 (1994), II, B, I, artikkel 23.3.*

<sup>70</sup> *FN-Pakten art. 12.1; ”While the Security Council is exercising in respect of any dispute or situation the functions assigned to it in the present charter, the general Assembly shall not make any recommendations with regard to that dispute or situation unless the security Council so requests”.*

<sup>71</sup> *Red. Otto Triffterer, Commentary on the International Criminal Court.*

Da utkastene ble fremlagt på Romakonferansen, støttet de fleste stater en eller annen variant av det Singaporske forslaget, selv om enkelte tunge stater som USA fortsatt argumenterte for det opprinnelige forslaget. Et klart mindretall mente at Sikkerhetsrådet overhodet ikke skulle ha noen rolle i vedtektene.

Artikkel 16 er unik idet den etablerer et rettslig forhold mellom Sikkerhetsrådet og et juridisk organ. Verken ICJ, som er et FN-organ, eller nasjonale domstoler som arbeider med saker som faller inn under Sikkerhetsrådets virkeområde, har en forpliktelse til å utsette etterforskning eller straffeforfølgelse etter en henvendelse fra Rådet.<sup>72</sup>

#### 4.3 Vilåårene i Romavedtektene artikkel 16.

Jeg vil kort gå igjennom de vilåårene som må foreligge for at Sikkerhetsrådet kan blokkere Domstolens etterforskning eller straffeforfølgning.

Sikkerhetsrådet kan kun blokkere *etterforskninger eller straffeforfølgninger*.

En etterforskning finner ikke sted før forundersøkelseskammeret har gitt sin autorisasjon etter artikkel 53(1), jfr. artikkel 15(3). Dette betyr at Sikkerhetsrådet ikke kan blokkere Domstolens foreløpige undersøkelser etter artikkel 15(6), jfr. artikkel 15(3). Foreløpige undersøkelser er alle tiltak Hovedanklageren tar for å undersøke alvoret i de mottatte opplysningene før han sender dem til forundersøkelseskammeret for autorisasjon for etterforskning.

Når det gjelder straffeforfølgning kan dette defineres som;

” the totality of actions undertaken by the prosecutor to secure the conviction of a person against whom charges have been confirmed in accordance with article 61.”<sup>73</sup>

---

<sup>72</sup> Red. Hebel, Lammers og Schukking, *Reflections on the International Criminal Court*.

<sup>73</sup> Bergsmo og Pejic, *article 16, Commentary of the Rome Statute of the International Criminal Court*, Red. Otto Triffterer.

En drøftelse av når en etterforskning går over til å være en straffeforfølgning er overflødig i denne sammenhengen da Sikkerhetsrådet kan anmode om en midlertidig stans i begge tilfellene. Straffeforfølgning ender ved rettskraftig dom.

Etterforskningen eller straffeforfølgningen kan verken *iverksettes eller videreføres* etter at Sikkerhetsrådet har fremsatt sin anmodning om utsettelse.

Som nevnt ovenfor er etterforskning eller straffeforfølgning iverksatt når vilkårene i henholdsvis art. 53(1), 15(3) og artikkel 61 er oppfylt.

Det forhold å utsette en videreføring av etterforskning eller straffeforfølgning kan innebære en rekke praktiske problemer bl.a. når det gjelder varetekt og avhør av vitner. Her kan Sikkerhetsrådet forenkle situasjonen ved å vedta resolusjoner som klargjør disse problemene.

Sikkerhetsrådets anmodning om å blokkere etterforskningen eller straffeforfølgningen må være fattet etter *FN-paktens kapittel VII*.

FN-paktens kapittel VII omhandler Sikkerhetsrådets mulige handlemåter i situasjoner som truer fred og sikkerhet, er et brudd på freden eller hvis det foreligger en aggresjonsforbrytelse. Dette følger av kapittelets overskrift. At dette er Sikkerhetsrådets primære rett kommer klart frem av FN-paktens artikler 24 og 39 flg. Jeg vil komme nærmere tilbake til vilkårene i disse bestemmelsene under punkt 4.4.3.

Rådet skal i slike situasjoner vedta en formell avgjørelse etter artikkel 27 i FN-pakten. Dette innebærer at ni rådsmedlemmer må stemme for og ingen faste må stemme i mot, jfr. FN-paktens artikkel 27.3.

En anmodning om utsettelse gjelder for *12 måneder* av gangen med mulighet til å utsette på nytt hvis vilkårene fortsatt er oppfylt. Det strides om denne muligheten til å fornye er en engangsmulighet eller om den kan fornyes kontinuerlig over en lengre periode. Jeg vil komme nærmere tilbake til dette under punkt 4.4.4.

I det følgende vil jeg se på hvilken praksis som foreligger når det gjelder artikkel 16.

## 4.4 Resolusjon 1422

### 4.4.1 Innledning

Til tross for Domstolens korte levetid har Sikkerhetsrådet allerede vedtatt to resolusjoner som søker å blokkere Domstolens virke etter Romavedtektenes artikkel 16.

Den 12. juli 2002, kun 12 dager etter Vedtektenes ikrafttredelse, vedtok Sikkerhetsrådet resolusjon 1422 (se vedlegg). Den ble enstemmig vedtatt, etter et sterkt press fra USA. Det følger av resolusjonen at ICC ikke kan iversette etterforskning eller straffeforfølgning av personell i en FN-autorisert operasjon som kommer fra stater som ikke har ratifisert Romavedtektene. Resolusjonen hadde en tidsramme på 12 måneder, med en ”intensjon om fornyelse” hvert år så lenge Sikkerhetsrådet fant det nødvendig. Denne resolusjonen ble fornyet gjennom Resolusjon 1487, 12. juni 2003.

Disse resolusjonene er omstridte. Det har blitt hevdet at de verken er i samsvar med FN-pakten eller med Romavedtektene. I det følgende vil jeg først under punkt 4.4.3 drøfte hvorvidt Sikkerhetsrådet har handlet innenfor sin kompetanse etter FN-pakten og hvorvidt de har handlet i strid med *jus cogens* prinsipper. Under punkt 4.4.4 vil jeg så drøfte om Resolusjonene er vedtatt i samsvar med artikkel 16 i Romavedtektene. Deretter vil jeg under punkt 4.4.5 se på hvilke følger Resolusjonen vil ha for henholdsvis statene og Domstolen. Til slutt vil jeg under punkt 4.4.6 gi en oppsummering.

### 4.4.2 Bakgrunn for vedtakelse av resolusjonen

USA var allerede under de innledende forhandlingene til Romavedtektene skeptisk til en internasjonal straffedomstol. De fryktet at Domstolen skulle bli et politisk instrument for USAs motstandere. Prinsippet om statssuvereniteten står sterkt i amerikansk utenrikspolitikk, både i den sittende administrasjonen og i det øvrige politiske miljøet. Dette gjør opprettelsen av en internasjonal domstol med potensiell direkte jurisdiksjon over amerikanske statsborgere svært problematisk. Særlig problematisk var Hovedanklagerens initiativrett og Domstolens jurisdiksjon som etter USAs syn var for

vidtgående. USAs frykt var at amerikanske soldater i freds bevarende operasjoner ville bli utsatt for politisk straffeforfølgning av ICC.<sup>74</sup> For å forhindre slike situasjoner ble det vedtatt at Hovedanklageren må ha autorisasjon fra forundersøkelseskammeret før en etterforskning kan iverksettes. USA stemte mot ICC-vedtektene ved Romakonferansens slutt, men Clinton-administrasjonen *signerte* avtalen rett før sin avgang i 2000.<sup>75</sup>

Problemene eskalerte imidlertid i mai 2002. Bush administrasjonen lanserte da en rekke tiltak for å vise sin motstand mot den nye Domstolen.<sup>76</sup> Ved fornyelsen av UNTAET<sup>77</sup> i Øst Timor truet USA med ikke å gi sin støtte til operasjonen hvis ikke Sikkerhetsrådet ga amerikanske fredsstyrker immunitet fra nasjonale og internasjonale domstoler. Mangel på støtte i Sikkerhetsrådet førte til at de føyde seg etter flertallet om et fornyet UNTAET mandat. USA advarte imidlertid om at de ville komme tilbake til saken ved en senere anledning.<sup>78</sup>

Denne anledningen kom 19. juni 2002, i forbindelse med fornyelse av FNs fredsbevarende styrker i Bosnia (UNMIBH). USA ville at resolusjonen skulle ha en egen klausul som presiserte at fredsoperatører ikke skulle overleveres til en internasjonal domstol. I tillegg ville de at Sikkerhetsrådet skulle gi en generell resolusjon som ga alle medlemsstaters personell som deltok i operasjoner i regi eller godkjent av sikkerhetsrådet, immunitet fra arrest, varetekt og straffeforfølgning. Den 27. juni ble forslaget spesifisert til å gjelde ICC, og da kun for de stater som ikke hadde ratifisert dens vedtekter. Forslaget møtte stor motstand. Frankrikes FN-ambassadør, Jean-David Lavitte, lanserte et alternativ til det amerikanske forslaget. Forslaget innebar at Sikkerhetsrådet skulle vurdere fra sak til sak, i henhold til Romavedtektenes artikkel 16, om en utsettelse av etterforskning eller straffeforfølgning var påkrevd. USA avviste forslaget og landets FN- ambassadør, John Negroponte, uttalte at han ikke utelukket at

---

<sup>74</sup> Ruth Wedgwood, *The International Criminal Court: An american View*, s. 126

<sup>75</sup> For mer om USAs posisjon les, Ruth Wedgwood, *The International criminal Court: An American View* og Benjamin B. Ferencz, *Misguided Fears about the International criminal Court*.

<sup>76</sup> *Assembly of the State Parties, Special Edition of the ICC update, september 2002.*

<sup>77</sup> *UN Transitional Administration in East Timor.*

<sup>78</sup> *Assembly of the State Parties, Special Edition of the ICC update, september 2002.*

USA ville benytte seg av veto retten for å oppnå sitt mål om immunitet. Også fremtidige fredsoperasjoner kunne risikere å bli møtt med amerikansk veto.<sup>79</sup>

Den 30. juni la USA ned veto mot fornyelse av Bosnia-mandatet.<sup>80</sup> Dette møtte stor motstand internasjonalt, også fra USAs nærmeste allierte. USA ble beskyldt for å sette internasjonal fred og sikkerhet opp mot internasjonal rettferdighet, samt misbruke Sikkerhetsrådet og dets autoritet etter kapittel VII. FNs generalsekretær, Koffi Annan, tok i bruk et ekstraordinært virkemiddel og sendte et brev til USAs utenriksminister Colin Powell der han ga uttrykk for sin misnøye med den amerikanske handlemåten. Forhandlinger ble ført for å finne en løsning på situasjonen.<sup>81</sup>

Resultatet ble at Sikkerhetsrådet 12. juli 2002 vedtok resolusjon 1422. Resolusjonen gir ICC ingen mulighet til å iverksette eller videreføre etterforskning eller straffeforfølgning av personell fra stater som ikke har ratifisert, når det gjelder handlinger og unnlatelser i tilknytning til en FN-etablert eller - autorisert operasjon. Resolusjonen gjelder for 12 måneder og ble 12. juni 2003 fornyet ved resolusjon 1487 for ytterligere 12 måneder.<sup>82</sup>

De to resolusjonene har identisk ordlyd. I det følgende vil jeg kun henvise til resolusjon 1422, da dette er det opprinnelige vedtaket.

#### 4.4.3 *Har Sikkerhetsrådet handlet innenfor sin kompetanse?*

##### 4.4.3.1 Innledning

Først vil jeg se på om Sikkerhetsrådet har handlet innenfor sin kompetanse. Jeg finner det hensiktsmessig å starte med å drøfte *lovligheten* av resolusjonene, da dette er avgjørende for hvilken effekt disse resolusjonene vil ha.

---

<sup>79</sup> *Assembly of the State Parties, Special Edition of the ICC update, september 2002.*

<sup>80</sup> *UN doc.S/PV.4563, 30 juni 2002.*

<sup>81</sup> *Assembly of the State Parties, Special Edition of the ICC update, september 2002.*

<sup>82</sup> *Resolusjon 1487, S/RES/1487(2003).*

Er resolusjonen *lovlige vedtatt og i samsvar med Vedtektenes artikkel 16* vil resolusjonen være bindende overfor Domstolen. Er resolusjonen *lovlige vedtatt, men i strid med Vedtektenes artikkel 16* vil dette være problematisk i forhold til Paktens artikkel 103. I en slik situasjon vil det også oppstå et problem om Domstolen har kompetanse til å overprøve Sikkerhetsrådets resolusjoner. Sistnevnte problem vil også gjøre seg gjeldene hvis *resolusjonen ikke er lovlig vedtatt*.

FN-pakten oppstiller vilkår for hvordan Sikkerhetsrådets vedtak skal fattes.

For det første må resolusjonen være vedtatt etter kapittel VII. Dette innebærer at det er et vilkår om at det må foreligge en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet, jfr.

FN-pakten artikkel 39.

Dessuten må resolusjonen være i overensstemmelse med FNs formålet og prinsipper, jfr. FN-pakten artikkel 24(2).

I det følgende vil jeg drøfte begge disse vilkårene, henholdsvis under punktene 4.4.3.2 og 4.4.3.3.

Det er hevdet at Sikkerhetsrådets resolusjoner heller ikke kan stride mot *jus cogens prinsipper*.<sup>83</sup> Dette vil kommenteres i punkt 4.4.3.4.

Det er også antatt at resolusjoner ikke må være i strid med menneskerettigheter som det ikke kan derogeres ifra, jfr. FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter.<sup>84</sup> I tillegg er det hevdet at Rådet heller ikke kan endre på territoriale rettigheter<sup>85</sup>.

Slike resolusjoner har også prosessuelle regler som må følges. Som jeg nevnte innledningsvis i dette kapittelet må Sikkerhetsrådet vedta en formell avgjørelse etter FN-paktens artikkel 27. Det er på det rene at de prosessuelle vilkårene er oppfylt i disse tilfellene.

---

<sup>83</sup> Bardo Fassbender, *Quis judicabit?, The Security Council, its Powers and its Control*.

<sup>84</sup> Bardo Fassbender, *Quis judicabit?, The Security Council, its Powers and its Control*.

<sup>85</sup> D.J. Harris, *Cases and materials on International Law*, s. 1045.



#### 4.4.3.2 Er resolusjonen i strid med FN-paktens artikkel 39?

Etter Paktens artikkel 39 er det et vilkår at det foreligger en situasjon som er en trussel mot freden, brudd på freden eller en aggresjonshandling for at Rådet kan fatte et vedtak etter FN-paktens kapittel VII.

Det kan hevdes at Sikkerhetsrådet handlet i strid med artikkel 39 da det ikke var Domstolens virke som sådan som utgjorde en trussel mot fred og sikkerhet, men snarere USAs trussel om å trekke seg fra enhver fredsoperasjon.

Hvis denne argumentasjonen skal føre frem, så må artikkel 39 inneholde et krav om årsakssammenheng. Det vil i så fall ikke være nok at det foreligger en generell situasjon som faller inn under Paktens kapittel VII, det er mer spesifikt Domstolens virke som må medføre en trussel mot fred og sikkerhet.

Vi kan tenke oss følgende eksempel:

FN-godkjente styrker settes inn mot et diktatur som har ratifisert Romavedtektene. Ved å iverksette en kapittel VII-operasjon sier Sikkerhetsrådet at situasjonen i diktaturstaten er en trussel mot fred og sikkerhet. Kan da Sikkerhetsrådet på dette tidspunktet også vedta en resolusjon som blokkerer en eventuell behandling ICC? Eller er det kun når Domstolens virke i seg selv blir en trussel mot fred og sikkerhet at Sikkerhetsrådet kan vedta en slik resolusjon? Sett, for eksempel, at en overlevering av diktatoren til Domstolen kan føre til store opptøyer i staten, noe som vil medføre en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet.

Når det gjelder Romavedtektene synes artikkel 16 å forutsette at det må foreligge en viss sammenheng mellom Domstolen og trusselen mot internasjonal fred og sikkerhet før vilkåret er oppfylt. Hvorfor skulle ellers denne bestemmelsen bli inntatt i Vedtektene? *Bakgrunnen* for artikkel 16 var at Sikkerhetsrådet skulle ha muligheten til å be om utsettelse av etterforskning og straffeforfølgning når Domstolens virke var en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet. Den andre løsningen ville føre til at Domstolen langt oftere ville bli satt på sidelinjen. Medlemslandene ønsket seg en sterk

domstol som kunne stå på egne ben. Dette er i seg selv et argument for å tolke denne bestemmelsen ”domstolsvennlig”. Bestemmelsen ble utarbeidet på bakgrunn av at det var frykt for at Domstolens jurisdiksjon ville komme i konflikt med Sikkerhetsrådets funksjoner<sup>86</sup>. Det synes derfor klart at Vedtektene forutsetter at det forligger *årsakssammenheng* på den måten at ICCs virksomhet i seg selv representerer en trussel mot fred og sikkerhet.

Det er også verdt å merke seg at USA la ned veto mot UNMIBH som er en fredsoperasjon som faller inn under *ICTYs* jurisdiksjon. Det kan hevdes at artikkel 9(2)<sup>87</sup> i *ICTYs* vedtekter medfører at Jugoslavia tribunalet har forrang overfor ICC.<sup>88</sup> Dette vil føre til at amerikanske soldater uansett ikke ville kunne bli utlevert til ICC hvis operasjonen i Bosnia-Herzegovina skulle medføre krigsforbrytelser, forbrytelser mot menneskeheten eller folkemord, da slike vil falle inn under *ICTYs* jurisdiksjon. Dette reduserer ytterligere sammenhengen mellom USAs veto og ICCs virke.

Men selv om resolusjonen kan se ut til å være i strid med Vedtektenes bestemmelser er det kun *Pakten* som setter skranker for *Sikkerhetsrådets* virksomhet. Det er derfor uten betydning for Sikkerhetsrådet hva Romavedtektene sier på dette området. Etter Paktens artikkel 39 er det opp til Rådet selv å avgjøre hva som innebærer en trussel mot freden, brudd på freden eller en aggresjonshandling. For å bruke terminologi fra nasjonal rett, faller dette spørsmålet inn under Rådets frie skjønn.

Dette kommer klart frem av dommer Weeramantry i *Lockerbie*saken.

”...for the determination under Article 39 of the existence of any threat to the peace, breach of peace or act of aggression, is one entirely within the discretion of the Council.”<sup>89</sup>

---

<sup>86</sup> Red. Hebel, Lammers og Schukking, *Reflections on the Internasjonal Criminal Court*, s. 72.

<sup>87</sup> Artikkel 9(2) i *ICTYs* vedtekter:

“The International Tribunal shall have primacy over national courts...”.

<sup>88</sup> Bryan MacPherson, *Authority of the Security Council to Exempt Peacekeepers from International Criminal Court Proceedings*. Artikkel 9(2) retter seg mot “national courts”. Det er imidlertid ubestridt at denne bestemmelsen også retter seg mot ICC. jfr. MacPherson, note nr.9.

<sup>89</sup> Se *I.C.J rep 1992*, s. 3.

Også forarbeidene til FN-pakten indikerer at Sikkerhetsrådet alene kan avgjøre hvilke situasjoner det anser som en trussel mot fred og sikkerhet.<sup>90</sup>

Jeg kan derfor ikke se at Sikkerhetsrådet har handlet i strid med artikkel 39.

Uavhengig av dette er det min mening uheldig at Sikkerhetsrådet vedtok resolusjon 1422. Dette er i høyeste grad en politisk avgjørelse. Sikkerhetsrådet er et politisk organ og det er uheldig at politiske synspunkter skal gripe inn i straffeforfølgningen av de groveste forbrytelser som mennesker kan begå.

Derek Bowett skriver i ”The Impact of Security Council Decisions on Dispute Settlement Procedures”:

”A member state is entitled to assume that in taking any decisions the Security Council will uphold international law and safeguard the legal rights of states.”

Et vesentlig spørsmål er i hvilken grad det foreligger rammer for Sikkerhetsrådets frie skjønn. Bowetts utsagn peker i retning av at slike rammer vil eksistere.

Fra nasjonal rett kjenner vi begreper som utenforliggende hensyn, usaklig forskjellsbehandling, sterk urimelighet og vilkårlighet m.m.<sup>91</sup> Disse setter rammer for forvaltningens frie skjønn. Spørsmålet er om en liknende betraktning kan gjøres gjeldende i forhold til Sikkerhetsrådets beslutninger.

Rådet må handle i samsvar med Paktens formål og prinsipper, jfr. art. 24(2) 1. pkt. Dette innebærer en begrensning for Sikkerhetsrådets skjønnsvurdering etter artikkel 39. Jeg vil komme nærmere tilbake til dette under punkt 4.4.5.4.

---

<sup>90</sup> David Scheigman, *The Authority of the Security Council under Chapter VII of the UN Charter, Legal Limits and the Role of the International Court of Justice*, s. 34.

<sup>91</sup> Eckhoff og Smith, *Forvaltningsrett*, kap. 24.

På bakgrunn av overnevnte mener jeg samlet sett at Resolusjon 1422 ikke er i strid med FN-paktens artikkel 39 såfremt Rådet har handlet i samsvar med Paktens formål og prinsipper.

#### 4.4.3.3 Er resolusjonen i strid med FN-paktens formål og prinsipper?

Flere stater og organisasjoner som Amnesty International og Human Rights Watch bestred resolusjonens lovlighet. De hevdet at Sikkerhetsrådet ikke hadde kompetanse til å vedta en resolusjon som strider mot FN-paktens formål.

Som nevnt innledningsvis er grunnlaget for denne påstanden Paktens artikkel 24(2). Rådet skal, under utførelsen av sitt mandat, handle i samsvar med FNs formål og prinsipper. Det følger av bestemmelsens ordlyd at dette er et absolutt vilkår, ”*shall act in accordance*”, jfr. 24(2) 1. pkt. FNs formål og prinsipper er å finne i FN-paktens kapittel I og i Paktens preambel.

Det har blitt anført at resolusjonen bryter med et grunnleggende prinsipp om likhet for loven.<sup>92</sup>

Resolusjonene medfører en forskjellsbehandling innad i de fredsbevarende styrkene. I et scenario der to soldater begår krigsforbrytelser på territoriet til et land som har ratifisert Romavedtektene, vil soldaten fra et land som har ratifisert ICC bli stilt for Domstolen, mens en soldat som kommer fra et land som ikke har ratifisert Romavedtektene etter resolusjon 1422 vil være immun for straffebehandling av ICC.

Bakgrunnen for etableringen av ICC var bl.a. et ønske om å unngå straffrihet for de alvorligste forbrytelsene. På et felt som internasjonal strafferett er det spesielt viktig at slike rettsikkerhetsgarantier blir ivaretatt. Straffebudenes alvorlige karakter styrker dette argumentet. En slik forskjellsbehandling som resolusjonen legger opp til vil svekke Domstolens legitimitet i og med at den gir inntrykk av at noen er hevet over loven.

---

<sup>92</sup> Jo Stigen, *USAs frykt for likhet*, *Kronikk i Dagbladet*, 31. juli 2002.

Om dette prinsippet om likhet for loven prinsippet er å finne i FNs formål og prinsipper er imidlertid et annet spørsmål. Når FN-pakten viser til likhet er dette først og fremst mellom stater, og ikke mellom individer.<sup>93</sup> Da Pakten ble vedtatt var det få som så for seg en slik rolle for FN. Et mulig innfallsvinkel vil være å hevde at dette faller inn under menneskerettighetene, og at Sikkerhetsrådet ved å vedta en resolusjon som medfører straffrihet for noen men ikke for alle, vil være i strid med FNs formål om å bidra til å beskytte og sikre respekt for menneskerettighetene, jfr. Paktens art 1(3)<sup>94</sup>.

Det er imidlertid en rekke problemer som oppstår ved å benytte en argumentasjon om at resolusjonen bryter med prinsippet om likhet for loven.

Forutsetningen for prinsippet om likhet for loven er at like tilfeller behandles likt. Den andre problemstillingen blir dermed om det er riktig å sidestille personer som ikke har ratifisert ICC, men som faller inn under Domstolens territoriale jurisdiksjon, jfr. art. 12, med personer som kommer fra stater som har ratifisert. Dette er problematisk fordi utgangspunktet i den tradisjonelle folkeretten er at traktater kun favner de som har gitt sitt samtykke til den. Dette er imidlertid forbrytelser som dekkes av *jus cogens*. I så måte er alle personer bundet av disse forbudene.

Til slutt kan det drøftes hvorvidt forskjellbehandlingen innad i de fredsbevarende styrkene er av en karakter som strider imot prinsippet om *equality*.

Forskjellsbehandlingen retter seg mot etterforskning og straffeforfølgning ved ICC. Det er ingen som er immune mot selve straffebudet. Immuniteten gjelder kun *Domstolens* jurisdiksjon, og medfører ikke fritak for individuelt straffeansvar da det kan tenkes at vedkommende kan prøves for andre domstoler, f.eks nasjonalt eller for utenlandske domstoler som praktiserer universiell jurisdiksjon. En svakhet med dette resonnementet er at komplementaritetsprinsippet innebærer at ICC bare kan brukes når nasjonale domstoler nettopp ikke straffeforfølger.

---

<sup>93</sup> FN-paktens artikkel 2(1) samt preamblets 2. punkt.

<sup>94</sup> FNs plikt til å promotere menneskerettigheter følger også av FN-paktens artikkel 55.

Carsten Stahn hevder i sin artikkel, *The Ambiguity of the Security Council Resolution 1422*, at det er lite som tyder på at resolusjonen er i strid med formålene og prinsippene bak FN. I følge Stahn hadde muligheten for brudd på prinsippet om equality vært større hvis resolusjonen hadde unntatt fredsbevarende styrker fra stater som ikke har ratifisert Romavedtektene for individuelt *straffeansvar*. Stahn argumenterer med at resolusjon 1422 kun gir immunitet for straffeforfølgning av ICC. Den medfører ikke immunitet for nasjonale domstoler. Personellet er fortsatt strafferettslig ansvarlig for brudd på det aktuelle straffebudet. Jeg er enig i denne argumentasjonen.

Det er også et poeng at uansett om likhet for loven-prinsippet er en del av FNs formål, så forelå det her en situasjon som var en trussel mot fred og sikkerhet. Vi står derfor overfor to motstridende hensyn innenfor FNs formål. I en slik situasjon kan det med styrke hevdes at hensynet til fred og sikkerhet må gå foran hensynet til lik straffeforfølgning. Spesielt når det her er snakk om en midlertidig begrensning i Domstolens jurisdiksjon.

Jeg mener derfor at Sikkerhetsrådets resolusjon ikke er i strid med FNs formål og prinsipper.

#### 4.4.3.4 Er resolusjonen i strid med *jus cogens*-prinsipper?

Det har blitt hevdet at resolusjonene strider mot *jus cogens*- prinsippet om at alvorlige brudd på humanitærretten enten må bli straffeforfulgt, eller vedkommende må bli utlevert til en stat som er villig til å føre sak.<sup>95</sup>

Som nevnt er det antatt at FN-pakten ikke kan stride mot *jus cogens*. Dette finner vi støtte for i Wienkonvensjonen. Artikkel 53 sier at traktater som strider mot *jus cogens* skal anses som en nullitet (void). Dette tilsier en tolkning av Pakten i samsvar med *jus cogens* prinsipper, noe som imidlertid er litt problematisk da FN-pakten ikke er en ordinær traktat, men inneholder elementer av overordnet rang. Jeg velger imidlertid å la

---

<sup>95</sup> Bryan MacPherson, *Authority of the Security Council to Exempt Peacekeepers from International Criminal Court Proceedings*.

denne problemstillingen ligge da den ikke har avgjørende betydning for konklusjonen i dette avsnittet.

Det er omstridt hvorvidt prinsippet om plikt til *aut judicare aut dedere* med hensyn til personer som har begått alvorlige brudd på humanitærretten virkelig er *jus cogens*.<sup>96</sup> Resolusjonen blokkerer uansett ikke enhver straffeforfølgning eller utlevering. Den omhandler kun straffeforfølgning og utlevering til ICC. Det er derfor en mulighet for at disse sakene kan bli straffeforfulgt i andre stater eller for andre internasjonale domstoler.

Jeg kan derfor ikke se at disse resolusjonene er i strid med *jus cogens* prinsipper.

#### 4.4.4 Er resolusjonen i strid med Romavedtektenes artikkel 16?

##### 4.4.4.1 Innledning

I Sikkerhetsrådets forhandlinger forutfor vedtakelse av resolusjon 1422 ble det sagt at resolusjonen skulle vedtas i overensstemmelse med artikkel 16 i Vedtektene.<sup>97</sup> Denne intensjonen kommer også frem i resolusjonens ordlyd. Resolusjonen foreskriver å være "...consistent with the provision of article 16 in the Rome Statute...", jfr. 8. avsnitt, 2. punkt. I det følgende vil jeg drøfte om dette er tilfellet.

##### 4.4.4.2 Er generelle resolusjoner i strid med artikkel 16?

Den første problemstillingen er om artikkel 16 hjemler slike generelle resolusjoner, eller om det må foreligge en konkret situasjon for at Sikkerhetsrådet skal kunne begjære en utsettelse.

Resolusjonen sier at "if a case arises", så skal Domstolen være avskåret fra å iverksette eller videreføre etterforskning eller straffeforfølgning. Resolusjonen retter seg dermed ikke mot en konkret situasjon. Den er et *generelt* vedtak om å utsette *en hver mulig*

---

<sup>96</sup> Bryan MacPherson, *Authority of the Security Council to Exempt Peacekeepers from International Criminal Court Proceedings*.

<sup>97</sup> Se Frankrikes forslag.

*etterforskning og straffeforfølgelse* av deltakere i en FN autorisert operasjon. En slags ”føre var” resolusjon. Det er dette forholdet som har først til mest kritikk.

Artikkel 16 i Romavedtektene nevner ingenting konkret om denne problemstillingen. Et moment er at Sikkerhetsrådet kan utsette en *iverksettelse* av etterforskningen (jfr. ordlyden ”commenced”). Det kan hevdes at dette åpner for generelle ”føre- var resolusjoner” fra Sikkerhetsrådet, uten bakgrunn i en konkret situasjon.

Det har videre vært hevdet at plasseringen av artikkel 16 i Vedtektene taler for et krav om ”case by case” utsettelse.<sup>98</sup> Artikkel 16 kommer etter artiklene 13, 14 og 15. Disse bestemmelsene omhandler hvem som kan bringe situasjoner inn for retten og hvordan Hovedanklageren behandler disse henvisningene. Argumentet er at plasseringen er et uttrykk for at det forutsettes at en situasjon er brakt inn til Hovedanklageren etter artikkel 13 eller 14.<sup>99</sup> Hadde artikkel 16 hjemlet generelle utsettelse, ville det vært naturlig å plassere denne regelen før disse bestemmelsene. Jeg anser dette som et relevant moment i favør av et krav om at det må foreligge en konkret situasjon der det kan oppstå en mulighet for etterforskning eller straffeforfølgning.

Et annet argument som taler for en slik tolkning er at slik Domstolen er bygd opp, vil det første steget når en situasjon blir forelagt ICC være at det blir foretatt foreløpige undersøkelser, jfr. artikkel 15. Hovedanklageren klarlegger her situasjonen, og gjør seg opp en mening om hva og eventuelt hvem som bør etterforskes. Sikkerhetsrådets mulighet til å begjære blokkering av en iverksettelse av etterforskning etter artikkel 16 kan følgelig også tolkes dit hen at Rådet ikke har mulighet til å gripe inn når en situasjon undergår *foreløpige undersøkelser* etter artikkel 15. Sikkerhetsrådet kan da ikke be om en utsettelse før Hovedanklageren sender forespørsel til forundersøkelseskammeret om autorisasjon til å iverksette etterforskning, jfr. artikkel 15(4).

Videre fremgår det av Romavedtektenes preambel og artikkel 5 at *hovedformålene* til Domstolen er å få stilt de ansvarlige for forbrytelser mot menneskeheten, krigsforbrytelser og folkemord for retten. Det er opplagt at hvis vi tillater

---

<sup>98</sup> Carsten Stahn, *The Ambiguities of Security Council Resolution 1422*.

<sup>99</sup> Carsten Stahn, *The Ambiguities of Security Council resolution 1422*.



Sikkerhetsrådet å gi generelle resolusjoner som blokkerer Domstolens virke så vil dette gå ut over Domstolens mulighet til å ivareta dette formålet. Artikkel 16 er allerede et hinder i veien til dette målet. Effektivitetsprinsippet taler for en restriktiv forståelse av bestemmelsen. Generelle resolusjoner som har som intensjon å bli fornyet år etter år, vil trenere Domstolens virksomhet i en langt større grad enn hvis Sikkerhetsrådet kun kan vedta blokkeringer i konkrete situasjoner som allerede er forelagt Domstolen.

Det kan også stilles spørsmål om resolusjonen svekker Domstolens uavhengighet. Dette vil være problematisk i forhold til Preamblets niende punkt. I så fall vil slike generelle resolusjoner være i strid med ICCs formål. Å gi Sikkerhetsrådet muligheten til å vedta resolusjoner om blokkering før en eventuell situasjon har oppstått, er etter min mening en trussel mot Domstolens uavhengighet. Et krav om utsettelse kun i "case-by-case" tilfeller har basis i Domstolens virke. Signaleffekten som formidles av en generell resolusjon er todelt. For det første formidles mangel på tillit til den nyetablerte Domstolen. Dette er uheldig for ICCs videre arbeid da det kan føre til en generelt svekket effektivitet og troverdighet. For det andre gis det inntrykk av at Domstolen styres av Sikkerhetsrådet. Sikkerhetsrådet er et utpreget politisk organ, og slike organer bør ikke dirigere judisielle avgjørelser. Dette er en trussel mot den internasjonale rettsikkerheten. Det vil være svært uheldig for Domstolens omdømme om det ble en for nær kobling mellom disse to. Det er likevel viktig å presisere at Sikkerhetsrådet ikke har myndighet til å avgjøre om ICC forøvrig skal straffeforfølge eller ikke.

Det er på det rene at Vedtektene generelt forutsetter et nært samarbeid mellom Domstolen og FN. Som tidligere nevnt kan dette bl.a. leses ut ifra Preamblets 7. og 9. punkt samt artikkel 2.

Et nært samarbeid med FN var betraktet av *ad hoc* komiteen som "an essential condition of the universality and moral authority of the new institution". Dessuten ville en tilknytning til FN få positive finansielle følger<sup>100</sup>.

---

<sup>100</sup> *Report of the Ad Hoc committee for the Establishment of an International Criminal Court, G.A. 50. sess. Supp. No.22. U.N. docA/50/22, (1995).*

Den forberedende komiteen nyanserte imidlertid dette ved å slå fast at selv om behovet for et samarbeid med FN er udiskutabelt, så skal dette ikke gå på bekostning av Domstolens uavhengighet.<sup>101</sup>

Dette underbygges ytterligere av forarbeidene. Forarbeider er en subsidiær tolkningskilde, jfr. Wienkonvensjonen art. 32(1).<sup>102</sup> Dette betyr at man kun kan legge vekt på forarbeider når de bygger opp under et mulig tolkningsresultat basert på tolkningsprinsippene i art. 31.<sup>103</sup> Flere stater som har ratifisert Romavedtektene har uttalt at forarbeidene viser at Sikkerhetsrådet kun kan begjære utsettelse i konkrete situasjoner. Dette ble blant annet vært hevdet av New Zealand og Canada under en høring i FN 10. juli 2002.

Artikkel 23(3) i utkastet fra FNs folkerettskommisjon<sup>104</sup> lød:

”no prosecution may be commenced under this Statute arising from a situation which is being dealt with by the Security Council as a threat to or breach of the peace or an act of aggression under Chapter VII of the Charter, unless the Security Council otherwise decides.”

Det uklare uttrykket “is being dealt with” ble kritisert i Den forberedende komiteen fordi det gav uttrykk for at Sikkerhetsrådet kunne blokkere ICCs jurisdiksjon bare ved å sette en hvilken som helst situasjon på sin agenda.<sup>105</sup> Som jeg var inne på under pkt. 4.2 ble denne bestemmelsen endret etter forslag fra bl.a. Singapore og Storbritannia. Dette indikerer et ønske om en mer begrenset og mer konkret rolle for Sikkerhetsrådet etter artikkel 16.

---

<sup>101</sup> *Report of the Preparatory committee, supra note 6, vol. I, s. 9.*

<sup>102</sup> *Også omstendigheter rundt traktat inngåelsen er en subsidiær kilde jfr. art. 32.*

<sup>103</sup> *Etter Wien konvensjonen artikkel 32(a) og (b) kan det også legges vekt på forarbeider der tolkningsresultatene etter art. 31 er uklart, obskurt, absurd eller urimelig.*

<sup>104</sup> *Se ILC Draft Statute for an International Criminal Court, Report of the International Law Commission on the work of its forty-sixth Session. 1. september 1994, UN Doc. A/49/355, 21. februar 1997.*

<sup>105</sup> *Carsten Stahn, The Ambiguities of Security Council Resolution 142, pkt. 3.a.1, samt Bergsmo og Pejic, “On Article 16”, Red. Triffterer og Rosbaund, The Rome Statute of the International Criminal Court (2000) s. 377.*

Også reelle hensyn taler for at Sikkerhetsrådet ikke kan vedta generelle resolusjoner. Det strider mot strafferettens natur å få ”påtaleunnlatelse” allerede før handlingen er utført.

Jeg har også funnet støtte for dette synet i juridisk teori. Salvatore Zappalà har uttalt at ettersom situasjoner som kommer inn for Domstolen alltid vil være av en spesifikk karakter, er det en logisk slutning å trekke at begrunnelsen for en eventuell blokkering også må være knyttet til en bestemt situasjon.<sup>106</sup>

Basert på disse rettskildene er min konklusjon at artikkel 16 kun åpner for resolusjoner som blokkerer domstolsbehandling i konkrete situasjoner. Det er også verdt å merke seg at FNs Generalsekretær Kofi Annan støtter denne konklusjonen. På et åpent møte i Sikkerhetsrådet der temaet var fornyelsen av Resolusjon 1422, uttalte Annan:

”In taking that decision the Council will again rely on article 16 of the Rome Statute. I believe that the article was not intended to cover such a sweeping request, but only a more specific request relating to a particular situation.”<sup>107</sup>

#### 4.4.4.3 Er intensjonsklausulen i strid med artikkel 16?

Den andre problemstillingen er hvorvidt intensjonsklausulen i resolusjonens 2. punkt i den operative delen er i strid med artikkel 16.

Resolusjonen ”expresses the intention to renew the request in paragraph 1 under the same conditions each 1 July for further 12-month periods for as long as may be necessary”. Artikkel 16 åpner for at slike resolusjoner kan fornyes etter 12 mnd. såfremt vilkårene i bestemmelsen fremdeles er oppfylt. Spørsmålet er om denne bestemmelsen er av en mer foreløpig karakter enn intensjonsklausulen i resolusjonen.

Det fremgår ikke av Vedtektene hvor mange ganger resolusjoner om å blokkere Domstolens virke kan fornyes. I utgangspunktet kan derfor Sikkerhetsrådet blokkere en

---

<sup>106</sup> Salvatore Zappalà, *Reaction of the US to the Entry into Force of the ICC Statute: Comments on UN SC Resolution 1422 (2002) and Article 98 Agreements*.

<sup>107</sup> Security Council, fifty-eight year, 4772<sup>nd</sup> meeting, 12. juni 2003, S/PV.4772.

domstolsbehandling over en like lang periode etter Vedtektene som etter resolusjonens ordlyd. Resolusjonen inneholder et krav om fornyelse etter 12 måneder og oppfyller dermed kravet om fornyelse i artikkel 16. Kravet til fornyelse etter 12 måneder i artikkel 16 må forstås som et uttrykk for at medlemsstatene ikke ønsket at denne bestemmelsen skulle benyttes til en permanent blokkering av Domstolens jurisdiksjon.<sup>108</sup> Ønsket om en mer begrenset rolle for Sikkerhetsrådet kom også til uttrykk ved at man vedtok en ordlyd i artikkel 16 som innebar en langt mer begrenset rolle for Sikkerhetsrådet enn som var tilfelle i det opprinnelige utkastet fra Folkerettskommisjonen.<sup>109</sup>

USAs første utkast til resolusjon 1422 innebar permanent immunitet for personell i operasjoner i regi av eller med autorisasjon fra Sikkerhetsrådet såfremt personalstaten eller Sikkerhetsrådet ikke opphevet denne immuniteten.<sup>110</sup> Dette forslaget ga ikke en gang *inntrykk* av å være fattet i samsvar med Romavedtektenes artikkel 16. Det gjorde imidlertid USAs andre forslag. Selv om ordlyden i dette forslaget avviker fra det første, er rettsfølgene relativt like. Også her er det snakk om immunitet såfremt ikke Sikkerhetsrådet vedtar det motsatte.<sup>111</sup> Disse to forslagene er således i strid med artikkel 16 da de gir Sikkerhetsrådet en langt videre rolle enn hva som følger av Romavedtektene. Begge disse forslagene ble imidlertid nedstemt av et klart flertall av Rådets medlemmer.<sup>112</sup> Resolusjon 1422 er i sin endelige form et kompromiss mellom USAs ønske og ICCs vedtekter. Resultatet er at Sikkerhetsrådet har vedtatt en ”intensjonsklausul”. Hva som ligger i denne klausulen er litt usikkert. Det er imidlertid klart at den går lengre en den sedvanlige formuleringen, ”...remain seized of the matter.”<sup>113</sup>

At Sikkerhetsrådet også akter å gjennomføre intensjonen om å fornye denne resolusjonen understrekes ved vedtagelsen av resolusjon 1487.

---

<sup>108</sup> Carsten Stahn, *The Ambiguities of Security Council Resolution 1422*.

<sup>109</sup> FNs Folkerettskommisjons rapport fra den 46. samlingen, U.N. Doc.A/49/10 (1994), II, B, I., artikkel 23.3.

<sup>110</sup> US Draft Resolution of 19 June 2002.

<sup>111</sup> US Draft resolution of 3 July 2002.

<sup>112</sup> Carsten Stahn, *The Ambiguities of the Security Council Resolution 1422*.

<sup>113</sup> Carsten Stahn, *The Ambiguities of the Security Council Resolution 1422*.

Såfremt Sikkerhetsrådet faktisk tar opp situasjonen til ny vurdering hvert år, kan jeg ikke se at denne klausulen er i strid med tidsaspektet i artikkel 16. Jeg er enig at den har en uheldig signaleffekt i og med at den gir uttrykk for at Domstolen ikke oppfyller sine oppgaver. Dette er imidlertid en risiko man tok da artikkel 16 ble vedtatt.

Konklusjon er dermed at intensjonsklausulen ikke er i strid med artikkel 16.

#### *4.4.5 Følgene av resolusjonen*

##### *4.4.5.1 Innledning*

Resolusjonen er lovlig vedtatt etter FN-pakten, men strider mot artikkel 16 i Romavedtektene. Det oppstår dermed en kollisjon mellom Sikkerhetsrådets resolusjon og Vedtektene. I det følgende vil jeg se på hvordan skal dette løses i forhold til (i) medlemsstatene og (ii) Domstolen.

##### *4.4.5.2 Er resolusjonen bindende overfor ICCs medlemsstater?*

Dette spørsmålet reiser tre problemstillinger. Først vil jeg drøfte hvorvidt ICCs medlemsstater er bundet av resolusjonen. Deretter vil jeg kommentere synspunktet om at Sikkerhetsrådet ikke kan vedta resolusjoner som medfører en endring i Romavedtektene. Til slutt vil jeg se på hvorvidt stater som har ratifisert Romavedtektene og samtidig sitter i Sikkerhetsrådet er forpliktet til å handle i samsvar med Vedtektene.

Er så ICCs medlemsstater bundet av resolusjonen?

Deler av Sikkerhetsrådets resolusjon 1422 retter seg direkte mot statene og ikke mot ICC. Dette er tilfellet i avsnitt nr. 2 i den operative delen:

” The Security Council...Acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations...

2. Decides that member States shall take no action inconsistent with paragraph 1 and with their international obligations.”

Dette innebærer at stater verken kan utlevere eller på andre måter bidra med assistanse til Domstolen hvis ICC for sin del bestemmer seg for å se bort ifra Sikkerhetsrådets anmodning. Resolusjonen vil derfor være i strid med den generelle samarbeidsplikten i Romavedtektenes artikkel 86.<sup>114</sup>

Et spørsmål er derfor om staters traktatforpliktelser må *vike* for Sikkerhetsrådets vedtak.

Et av folkerettens mest karakteristiske trekk er dens mangel på trinnhøyde. Den sterke stillingen som prinsippet om statssuverenitet har hatt innenfor området har ført til at folkeretten i stor grad er blitt et horisontalt system. Som følge av dette er det få overordnede organer og få normer som kan sies å ha en høyere trinnhøyde enn andre normer. To unntak er FN og FN-pakten.

Det fremgår av artikkel 103 at FN-pakten skal ha forrang over andre folkerettslige avtaler. Det er uklart hva som innebærer en “international agreement”.<sup>115</sup> Det som imidlertid er klart er at traktater faller inn under dette begrepet.

Det fremgår videre av FN-pakten artikkel 25 at FNs medlemmer plikter å følge Sikkerhetsrådets resolusjoner. Det ville ha vært vanskelig for Sikkerhetsrådet å få gjennomført sine forpliktelser om dette ikke hadde vært tilfellet. Sikkerhetsrådet er med andre ord gitt en overordnet myndighet i visse situasjoner som er regulert i Paktens artikkel 24, 2. ledd<sup>116</sup>. Sammenholder man artikkel 103 med artikkel 25 så blir følgen at stater, ved en eventuell regelkollisjon, må følge Sikkerhetsrådets resolusjon da denne er *overordnet* andre folkerettslige forpliktelser.

---

<sup>114</sup> Romavedtektenes artikkel 86:

“State Parties shall, in accordance with the provisions of this Statute, cooperate fully with the Court in its investigation and prosecution of crimes within the jurisdiction of the Court.”

<sup>115</sup> Mer om denne problemstillingen i *The Charter of the United Nations, a commentary*, vol II, red. Bruno Simma, s. 1292 flg.

<sup>116</sup> FN-Pakten artikkel 24.2 ledd: “In discharging this duties the Security Council shall act in accordance with the purpose and the principles of the United Nations. The specific powers granted to the Security Council for the discharge of these duties are laid down in Chapters IV, IIV, IIIV, XII.”

At Sikkerhetsrådet følger denne argumentasjonen kommer frem i Resolusjon 670.<sup>117</sup>

”Decides that all States, notwithstanding the existence of any rights or obligations conferred or imposed by any international agreement or any contract entered into or any license or permit granted before the date of the present resolution, shall deny permission to any aircraft to take off from their territory if the aircraft would carry any cargo to or from Iraq or Kuwait other than food in humanitarian circumstances...”

Dette er også slått fast i avgjørelser av Den internasjonale domstolen.<sup>118</sup> I Lockerbiesakene<sup>119</sup> krevde Storbritannia og USA å få utlevert to libyere som var mistenkt for bombingene av det amerikanske flyet Pan Am 103 over Lockerbie i Skottland. Libya utleverer ikke egne borgere, og staten hevdet at den hadde rett til å behandle saken for nasjonale domstoler etter Montrealkonvensjonen.<sup>120</sup> USA og Storbritannia bestred dette, og nektet å utlevere relevante bevis til libyske myndigheter. USA og Storbritannia henvendte seg til Sikkerhetsrådet som vedtok to resolusjoner. Resolusjon 731 fordømte Libyas manglende vilje til samarbeid, mens resolusjon 748 anmodet Libya til å handle i samsvar med resolusjonen eller bli utsatt for omfattende sanksjoner. Libya brakte saken inn for ICJ.

Ett av hovedspørsmålene var om Sikkerhetsrådet kunne sette til side eksisterende traktatforpliktelser, slik som Libyas rettigheter etter Montrealkonvensjonen.

Retten uttalte:

”Whereas both Libya and the United States as members of the United Nations, are obliged to accept and carry out the decisions of the Security Council in accordance with article 25 of the Charter; whereas the court considers that *prima facie* this obligation extends to the decision contained in resolution 748; and where as, in accordance with Article 103 of the charter, the obligations of the parties in that respect *prevail over their obligations under any other international agreements...*<sup>121</sup>”

---

<sup>117</sup> Se Punkt 3 i den operative delen til resolusjon 670 av 25 september 1990, UN Doc. S/RES/670(1990)

<sup>118</sup> Heretter kalt ICJ.

<sup>119</sup> *Libya v. U.K., I.C.J Reports 1992 s. 3 og Libya v. USA, I.C.J Reports 1992 s. 114.*

<sup>120</sup> *The 1971 Convention for the Suppression of Unlawful acts against the Safety of Civil aviation..*

<sup>121</sup> *Min utheving.*

Det er derfor liten tvil om at Sikkerhetsrådet kan gi resolusjoner som strider mot andre traktater, og at statene er bundet av disse resolusjonene. Dette forutsetter imidlertid at Sikkerhetsrådet har vedtatt en bindende resolusjon etter Paktens kapittel VII.

Det er blitt hevdet at resolusjonen ikke var ment som et bindende vedtak.<sup>122</sup> Punkt 3 i resolusjonen viser til at medlemstatene ikke skal handle i strid med resolusjonens 1. punkt "...and with their international obligations." Den siste delen av setningen kan ses som en henvisning til Paktens artikkel 103. I så måte er den tatt med for å gjøre statene oppmerksomme på sine forpliktelser i henhold til FN-pakten. På den andre siden fraviker resolusjonen ordlyden i artikkel 103. Artikkel 103 viser til at statene ikke skal handle "not consistent with obligations under the Charter". Resolusjonen bruker derimot et videre begrep når den viser til at statene skal handle i samsvar med "international obligations". Det kan hevdes at Romavedtektene faller inn under dette begrepet. Legger vi denne tolkningen til grunn, så vil resolusjonen på dette punktet være overflødig da statenes rettigheter og forpliktelser under Romavedtektene vil være tilnærmet uendret.<sup>123</sup>

Jeg tror imidlertid at Sikkerhetsrådet med å vedta dette punktet mente å gjøre denne delen av vedtaket bindende for alle medlemmer i FN. Hvorfor skulle Rådet vedta en resolusjon som ikke innebar annet enn en bekreftelse på hva statene allerede hadde av rettigheter og forpliktelser etter Romavedtektene? Dette rimer ikke minst dårlig med USAs iherdige innsats for å forhindre mot utlevering av amerikanske borgere til Domstolen, noe som også styrkes av bruken av begrepet "decisions" i resolusjonens operative del som retter seg mot statene. Dette er i samsvar med FN-paktens artikkel 25.

Det er min mening at statene er bundet av Resolusjon 1422.

---

<sup>122</sup> Salvatore Zappalà, *The Reaction of the US to the Entry into Force of the ICC Statute: Comments on UN SC Resolution 1422 (2002) and article 98 Agreements*. *Journal of International Criminal Justice* Nr.1, 2003.

<sup>123</sup> Dette avsnittet bygger på Carsten Stahns artikkel, *The Ambiguities of the Security Council Resolution 1422*.



Det er hevdet fra flere hold at Sikkerhetsrådet ikke har muligheten til å endre internasjonale traktater, og at resolusjonen dermed ikke er bindende overfor statene. Dette var blant annet Liechtensteins syn i en åpen høring i Sikkerhetsrådet. Representanten for Liechtenstein uttalte at:

”The Security Council does not have the competence to adopt and interpret international treaties, and by attempting to do so, it weakens the system established by the Charter.”<sup>124</sup>

Jeg stiller meg kritisk til dette utsagnet. Sikkerhetsrådet har ikke søkt å *endre* Romavedtektene. Det har tvert imot gjort et forøk på å handle i samsvar med dem. At dette ikke lykkes betyr bare at Rådet har handlet *i strid* med traktaten. Som jeg har påpekt overfor vil en slik kollisjon mellom Romavedtektene og Sikkerhetsrådets vedtak føre til at Sikkerhetsrådets vedtak får forrang når det gjelder statenes forpliktelser. Det følger dessuten av FN paktens artikkel 2(7) i.f.<sup>125</sup> at Sikkerhetsrådet kan intervenere i nasjonalt anliggende når det handler etter Paktens kapittel VII.

Et særlig problem oppstår for stater som har ratifisert Romavedtektene og samtidig sitter i FNs Sikkerhetsråd. Det kan spørres om ikke disse statene egentlig var forpliktet til å følge Vedtektene når de var med på å vedta resolusjonen.

Dette problemet oppstår hver gang statsparter i en traktat resolusjonen strider i mot også sitter i Sikkerhetsrådet. EU har søkt å løse denne problemstillingen i Common Foreign and Security Policy of the European Union (CFSP).<sup>126</sup>

Artikkel 19 i EU traktaten lyder:

---

<sup>124</sup> Security Council, fifty-eight year, 4772<sup>nd</sup> meeting, 12.06.2003 S/PV.4772.

<sup>125</sup> FN Paktens artikkel 2(7):

“Nothing contained in the present Charter shall authorize the United Nations to intervene in matters which are essentially within the domestic jurisdiction of any state or shall require the members to submit such matters to settlement under the present Charter; but this principle shall not prejudice the application of enforcement measures under Chapter VII.”

<sup>126</sup> Carsten Stahn, *The ambiguities of Security Council Resolution 1422*.

“Member States which are also members of the United Nations Security Council will concert and keep the other Member States fully informed. Member States which are permanent members of the Security Council will, in the execution of their functions, ensure the defence of the positions and the interest of the Union, without prejudice to their responsibilities under the provisions of the United Nations Charter.”

Det fremgår av denne bestemmelsen at stater som både er medlemmer av EU og som sitter i Sikkerhetsrådet er forpliktet til å handle i samsvar med EUs interesser. Dette gjelder spesielt for Storbritannia og Frankrike som er permanente medlemmer i Sikkerhetsrådet. Som vi kan lese ut av denne bestemmelsen inneholder den imidlertid i siste punkt en henvisning til statenes forpliktelser etter FN-pakten. Dette må forstås dit hen at statene har muligheten til å utøve et fritt politisk skjønn i beslutningsprosessen i Rådet. Blant annet er verken Storbritannia eller Frankrike pålagt å nedlegge veto hvis Sikkerhetsrådet vedtar en resolusjon som er i strid med CFSP formål, jfr. ”without prejudice.”<sup>127</sup>

Carsten Stahn<sup>128</sup> spør hvorvidt det at Romavedtektene ikke inneholder en slik ”fristillelse-klausul” som EU traktaten art 19 i.f, kan forstås som at ICCs medlemstater ikke kan handle i strid med Romavedtektene når de vedtar resolusjoner i Sikkerhetsrådet.

Hvis utgangspunktet er at Romavedtektene ikke gjør annet enn å reflektere Rådets myndighet under FN-pakten, må dette spørsmålet, i følge Stahn, besvares bekreftende. Hvilken som helst resolusjon som går lengre i å begrense Domstolens myndighet igjennom et vedtak i Sikkerhetsrådet vil være et brudd på statenes forpliktelser under vedtektene fordi Paktens forrang over andre internasjonale avtaler, jfr. art. 103, er begrenset til å gjelde FN-staters ”obligations”. Artikkel 103 retter seg derfor ikke mot staters rettigheter, slik som retten til å votere i Sikkerhetsrådet. Stahn sier videre at forpliktelsen til å handle i samsvar med Romavedtektene heller ikke kolliderer med forpliktelsen til å handle i samsvar med Pakten fordi Sikkerhetsrådets medlemmer har muligheten til å foreta *skjønnsmessige* avgjørelser i Rådets beslutningsprosess.<sup>129</sup> Han

---

<sup>127</sup> Carsten Stahn, *The Ambiguities of Security Council Resolution 1422*.

<sup>128</sup> Carsten Stahn, *The Ambiguities of Security Council Resolution. 1422*.

<sup>129</sup> Carsten Stahn, *The Ambiguities of Security Council Resolution 1422, footnote 66*.

konkluderer imidlertid med at det er tvilsomt om vedtagelsen av resolusjon 1422 medførte et slikt brudd på Romavedtektene da resolusjonen i seg selv inneholder en rekke uklarheter, noe som medfører at det er usikkert i hvilken grad Vedtektene og deres parter er påvirket av avgjørelsen.

Salvatore Zappalà støtter Stahns syn når det gjelder statsparter forpliktelse til å følge Vedtektene.<sup>130</sup> Zappala hevder imidlertid at det følger av Wienkonvensjonens art. 26 og 41(b) at statsparter som sitter i Sikkerhetsrådet ikke skal fatte beslutninger som strider mot Romavedtektene. Dette gjelder også stater som kun har signert Vedtektene, jfr. Wienkonvensjonens artikkel 18.

Denne diskusjonen er imidlertid kun av teoretisk betydning da resolusjonen rent faktisk er fattet, og det er uten betydning for dens virkning om statene som satt i Sikkerhetsrådet og ICC har handlet i ond tro<sup>131</sup> når det gjelder deres forpliktelser etter Romavedtektene.

Min konklusjon er at når det gjelder medlemsstatene, er følgen av resolusjon 1422 at de er bundet av dens innhold som retter seg mot statene.

#### 4.4.5.3 Er resolusjonen bindende overfor ICC?

I det følgende vil jeg ta opp to hovedproblemstillinger. For det første om resolusjonen er bindende overfor ICC. Dette punktet har to underspørsmål, gjelder Paktens artikkel 103 for ICC, og er resolusjon 1422 av en bindende karakter, jfr. Paktens art. 25. For det andre: Hvis vi forutsetter at den ikke er det, kan Domstolen be statene om å følge dens anmodning etter artikkel 98?

Under pkt. 4.4.5.2 ble det slått fast at Sikkerhetsrådet som et utgangspunkt ikke er bundet av Romavedtektene, da Rådets resolusjoner er både bindende og overordnet Vedtektene ved en mulig regelkollisjon, jfr. Paktens artikler 25 og 103. Artiklenes

---

<sup>130</sup> Salvatore Zappalà, *The Reaction of the US to the Entry into Force of the ICC Statute: Comments on UN SC Resolution 1422 (2002) and article 98 agreements. Journal of International Criminal Justice, Nr.1, 2003. s. 115.*

<sup>131</sup> Jfr. god tro kravet i Wienkonvensjonen artikkel 26.

ordlyd retter seg imidlertid kun mot de folkerettslige forpliktelsene til *FNs medlemsstater*. Et særlig problem er om Sikkerhetsrådets resolusjon er bindende og har forrang også vis-à-vis ICC, slik at Domstolen er forhindret fra å iverksette etterforskning eller straffeforfølgning selv om dommerne skulle finne at Sikkerhetsrådet har handlet i strid med Romavedtektenes artikkel 16 da det vedtok resolusjonen.

ICC er opprettet av stater som alle er medlemmer av FN. Siden disse statene er bundet av Pakten, kan det hevdes at også Domstolen, fordi den er dannet av disse statene, er underordnet Pakten ved en regelkonflikt.

På den andre siden sier artikkel 4 i Vedtektene at ”the court shall have international legal personality”. Med denne bestemmelsen gir medlemsstatene uttrykk for at Domstolen er et autonomt organ, utstyrt med plikter og ansvar for at Domstolen skal fungere effektivt i tråd med sitt formål. Domstolen har dessuten egne organer som bidrar til at denne autonomien blir ivarettatt.<sup>132</sup> Dette gjør den til et *folkerettslig rettssubjekt*. Ulikt andre internasjonale domstoler er ICC ikke et organ under en internasjonal organisasjon, men står som et organ på egne ben.<sup>133</sup>

Det følger også av Romavedtektenes artikkel 119 at Domstolen selv avgjør tvister som gjelder dens virke.

Artikkel 119(1) lyder:

“Any dispute concerning the judicial functions of the Court shall be settled by the decision of the Court.”

---

<sup>132</sup> Romavedtektenes artikkel 34:

“The Court shall be composed of the following organs:

- (a) The Presidency;
- (b) An Appeals Division, a Trial Division and a Pre-Trial Division;
- (c) The Office of the Prosecutor;
- (d) The Registry.”

<sup>133</sup> Red. Otto Triffterer, *Commentary on the Rome Statute of the International Criminal court*, s. 90

Det ligger i et hvert rettssubjekts natur at det skal ha egne plikter og rettigheter. Det er absolutt ingen automatikk i at Domstolen skal være bundet av resolusjonen, selv om statene hver for seg er det.

En slik forståelse støttes også av selve konstruksjonen til FN-pakten. Pakten er et instrument som skaper rettslige forpliktelser for stater, og ikke for andre internasjonale organisasjoner eller enheter.<sup>134</sup> Det følger av FN-paktens artikkel 48(2) at Sikkerhetsrådets beslutninger skal følges opp av medlemsstatene direkte eller igjennom deres handlinger i internasjonale organisasjoner<sup>135</sup>. Som jeg nevnte ovenfor så er statene bundet av Sikkerhetsrådets vedtak. Denne bestemmelsen peker derfor etter en antitetisk tolkning i retning av at det kun er statene som har ansvaret for å rette seg etter Sikkerhetsrådets vedtak. ICCs Hovedanklager er uavhengig, og statene har ikke myndighet til å instruere hans avgjørelse av hvilke situasjoner som skal etterforskes eller straffefølges.<sup>136</sup>

At ICC er å regne som et folkerettslig rettssubjekt, medfører også visse begrensninger. Domstolen som sådan må handle i samsvar med Romavedtektene.

Det ligger i dette at ICC kun kan operere innenfor de rammer som er gitt av dens formål og funksjon. Preamblet gjør det klart at Vedtektene blant annet er bygget på de samme formål og prinsipper som ligger til grunn for FN-pakten, jfr. Preamblets 7. pkt. Dette tilsier at Domstolen må respektere den rollen Sikkerhetsrådet har fått gjennom FN-pakten.

Pakten er dessuten den eneste skriftlige kilden i folkeretten som er gitt overordnet rang. Ved å ratifisere Pakten har medlemsstatene ansett den som så viktig at den bør gå foran andre folkerettslige forpliktelser. Det virker da noe kunstig at de samme medlemsstatene skal ha muligheten til å omgå sine forpliktelser ved å danne ett nytt rettssubjekt som

---

<sup>134</sup> Red. Bruno Simma, *The Charter of the United Nations, A Commentary* s. 776.

<sup>135</sup> FN-paktens artikkel 48(2):

”Such decisions shall be carried out by the Members of the United Nations directly and through their action in the appropriate international agencies of which they are members.”

<sup>136</sup> Bryan MacPherson, *Authority of the Security Council to Exempt Peacekeepers from international Criminal Court Proceedings*.

ikke er bundet av Sikkerhetsrådets resolusjoner. Dette gjelder særlig fordi FN-pakten har en helt spesiell og viktig posisjon i folkeretten. Det er derfor gode grunner til å tolke Paktens artikkel 25 og 103 utvidende til også å gjelde internasjonale organisasjoner der medlemslandene er medlemmer i FN.

Morten Bergsmo og Jelena Pejic anfører i *Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court* at kravet om kapittel VII-resolusjoner blant annet har den betydningen at en avgjørelse om utsettelse fra Sikkerhetsrådet vil være bindende for Domstolen. Det vil dermed skape en rettslig forpliktelse for *Domstolen* å følge vedtaket<sup>137</sup>.

Hvor langt denne uttalelsen rekker er litt usikkert. Bergsmo skriver i *Nordic Journal of International Law*, 2000 no.1<sup>138</sup>, at problemstillingen, om dommerene i ICC er bundet på lik linje med medlemsstatene i FN av Paktens artikkel 103, ennå ikke er avklart da problemet ikke ble adressert i Roma i frykt for at det ville føre til en politisk debatt som medførte en mindre oppslutning for Domstolen.

Det er imidlertid også anført i juridisk teori at Domstolen kun er bundet av sine egne vedtekter. Dette er bl.a hevdet av Salvatore Zappalà. Zappalà sier følgende:

“...the Court is only bound by Article 16 of its Statutes. Should it consider that the determination of threat to peace is too loose, it could conclude that the deferral is inapplicable.”

Som denne fremstillingen viser er det uavklart hvorvidt artikkel 103 er bindende for Domstolen eller ikke. Dette er et spørsmål som Domstolen selv må ta stilling til når problemstillingen kommer opp.

Men, selv om resultatet skulle bli at ICC faller inn under artikkel 103 sitt virkeområde, er det en forutsetning at vi her står ovenfor et bindende vedtak fra Sikkerhetsrådets side.

---

<sup>137</sup> Red. Otto Triffterer, *Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court*, s. 381.

<sup>138</sup> *Occasional Remarks on Certain State Concerns about the Jurisdictional reach of the International Criminal Court, and Their possible implications for the relationship between the Court and the Security Council*, *Nordic Journal of International Law*, vol.69, no.1, 2000, s. 111.

Det kan drøftes hvorvidt brukes av ordlyden ”request” i det første avsnittet i den operative delen, medfører at resolusjonen uansett ikke er bindende for Domstolen. Det følger av FN-paktens artikkel 25 at medlemsstatene plikter å gjennomføre ”decisions” vedtatt av Sikkerhetsrådet. Problemet er hvorvidt er resolusjon som ikke bruker begrepet ”decision”, men i stedet velger å vedta en ”request”, er bindende.

USAs første utkast var utformet på en måte som ikke var i samsvar med Romavedtektene idet man brukte ordet ”decisions”.<sup>139</sup> Flere stater ønsket at Sikkerhetsrådets vedtak skulle formuleres i tråd med Vedtektene. Artikkel 16 i Romavedtektene sier at Sikkerhetsrådet kan ”request” ICC om ikke å etterforske eller straffeforfølge en situasjon. Derfor ble ordlyden i Sikkerhetsrådets resolusjon endret fra ”decision” til ”request”.

Det kan hevdes at bruken av begrepet ”request” ikke nødvendigvis betyr at Sikkerhetsrådet ikke har vedtatt en bindende beslutning fordi begrepet kun ble benyttet for å få resolusjonen mest mulig i samsvar med Romavedtektenes artikkel 16. Det kan videre hevdes at Sikkerhetsrådets bruk av begrep som ”shall...not commence or proceed” er et uttrykk for at dette er en bindende resolusjon.<sup>140</sup>

Carsten Stahn hevder imidlertid i sin artikkel *The Ambiguities of Security Council Resolution 1422*, at virkningen av begrepet ”request” er at det ikke medfører noen bindende effekt. At resolusjonen viser til at ICC ”shall...not commence or proceed with investigation or prosecution” er simpelthen en naturlig følge av Sikkerhetsrådets ønske om å vedta en resolusjon som var i overensstemmelse med Romavedtektenes artikkel 16. Domstolens plikt til å følge Sikkerhetsrådets resolusjon stammer, ifølge Stahn, ikke fra at Rådet har vedtatt et bindende vedtak, men fra Domstolens forpliktelse til å følge sine egne vedtekter. Artikkel 16 slår fast at ”no investigation or prosecution may be commenced or proceeded with under this Statute for a periode of 12 months after a Security Council request in a resolution adopted under Chapter VII”. Legger vi denne forståelsen til grunn blir hovedspørsmålet hvorvidt ICC kan avslå en ”request” fra

---

<sup>139</sup> Carsten Stahn, *The Ambiguities of the Security Council Resolution 1422*.

<sup>140</sup> Bryan MacPhearson, *Authority of the Security Council to Exempt Peacekeepers from International Criminal Court Proceedings*.

Sikkerhetsrådet om ikke å etterforske eller straffeforfølge en situasjon. Stahn argumenterer med at ordlyden i artikkel 16 ikke taler for at Hovedanklageren har mulighet til å utøve skjønn når det foreligger en anmodning fra Sikkerhetsrådet etter FN paktes kapittel VII. Uansett må en forutsetning for at Domstolen skal følge en "request" fra Sikkerhetsrådet være at den er basert på en riktig forståelse av artikkel 16.

Men selv om Domstolen velger å se bort ifra det første punktet i resolusjon 1422, er det tvilsomt hvor mye dette øker muligheten for etterforskning eller straffeforfølgning av personell i fredsbevarende styrker fra stater som ikke har ratifisert Romavedtektene. Etter resolusjonen har stater nemlig ikke adgang til å utlevere slike personer til ICC.

Hvis vil forutsetter at ICC ikke er bundet av resolusjonen men at statene er det, oppstår det en ny problemstilling: Kan Domstolen anmode om en utlevering eller assistanse fra en stat som er forpliktet til å ikke samarbeide med Domstolen etter Sikkerhetsrådets vedtak?

Dette er imidlertid en lite praktisk problemstilling. Jeg kan ikke se for meg at Domstolen verken ønsker å sette sine statsparter i en så vanskelig posisjon eller utfordre Sikkerhetsrådet på den måten. Spørsmålet blir derfor av mer akademisk interesse.

Resolusjonen innebærer en innskrenkning i ICCs jurisdiksjon, da Domstolen etter artikkel 12(2) har mulighet til å straffeforfølge personer fra ikke-statsparter, forutsatt at de har begått handlingen på territoriet til en stat som har ratifisert Vedtektene. Det følger av de såkalte SOFA-avtalene at eventuelle problemer med FN-personell skal håndteres av senderstaten.<sup>141</sup> Romavedtektenes artikkel 98 har tatt høyde for disse avtalene.<sup>142</sup> Denne bestemmelsen er imidlertid plassert i kapittel 9 om internasjonalt

---

<sup>141</sup> Artikkel 4 i *Bulletin on the Observance by United Nations Forces of Humanitarian Law* av 6. august 1999 lyder: "In the case of violations of international humanitarian law, members of the military personnel of a United Nations force are subject to prosecution in their national courts." Se *United Nations Secretary General's Bulletin, SG/SGB71999/13* av 6. august 1999.

<sup>142</sup> Prost og Schlunk, "On article 98" *Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court*, red. Otto Triffterer s. 1131, "The article recognizes protection flowing from international obligations relating to diplomatic or state immunity and those arising from an agreement such as a Status of Force Agreement."



samarbeid og judisiell assistanse. SOFA-avtalene er ansett som utleveringsavtaler som ikke begrenser Domstolens jurisdiksjonsgrunnlag etter artikkel 12(2).<sup>143</sup> Resolusjonen er derimot fattet på bakgrunn av artikkel 16. Denne bestemmelsen er, som tidligere nevnt, plassert i jurisdiksjonskapittelet og resolusjonen innebærer en begrensning i Domstolens jurisdiksjon. Dermed fører resolusjonen til en ny situasjon som ikke helt passer inn i Vedtektenes struktur.

#### 4.4.5.4 Muligheten til å overprøve Sikkerhetsrådets resolusjoner

Hvorvidt Sikkerhetsrådets resolusjoner er lovlig vedtatt, er praktisk sett uten betydning hvis ingen kan *overprøve* Rådets vedtak. Nedenfor vil jeg kommentere ICCs mulighet til å overprøve lovligheten og skjønnet i Sikkerhetsrådets resolusjoner.

Hvis vi bruker Resolusjon 1422 som et utgangspunkt, får vi to hovedproblemstillinger. For det første: Kan ICC prøve hvorvidt Resolusjonen er i strid med *Romavedtektene*? For det andre: Kan ICC prøve hvorvidt Resolusjonen er i strid med *FN-pakten*?

Når det gjelder ICCs mulighet til å prøve Sikkerhetsrådets bruk av artikkel 16, er det første spørsmålet hvorvidt Rådet har handlet innenfor det som må sies å være deres ”margin of appreciation”, eller om det har gått utenfor dets kompetanse gitt i artikkel 16.

At artikkel 16 ikke hjemler generelle situasjoner er ikke et spørsmål om skjønn, men et spørsmål om kompetanse. Rådet har derfor handlet utenfor den kompetansen det er gitt etter artikkel 16, jfr. drøftelsen ovenfor i punkt 4.4.4.2.

Det følger av Romavedtektene artikkel 119 at ”any dispute concerning the judicial functions of the Court shall be settled by the decision of the Court”.

Med dette har medlemsstatene gitt uttrykk for at Domstolen er ”herre over sin egen traktat”. Sikkerhetsrådet kan derfor ikke tolke Vedtektene slik det måtte ønske. Jeg

---

<sup>143</sup> Carsten Stahn, *The Ambiguities of the Security Council Resolution 1422*.

oppfatter dette slik at Domstolen selv kan prøve hvorvidt Sikkerhetsrådet har handlet i samsvar med artikkel 16 i Vedtektene.

Før jeg ser på ICCs mulighet til å prøve om resolusjonen er i strid med *FN-pakten* vil jeg kort se på om dette er en side ved vedtaket som noen annen enn Rådet overhodet kan prøve.

FN-pakten gir FNs generalforsamling muligheten til å få rådgivende uttalelser av ICJ når det gjelder lovligheten av Sikkerhetsrådets resolusjoner, jfr. artikkel 96(1)<sup>144</sup>. Sikkerhetsrådet selv kan også henvise saker til ICJ for å få vurdert lovligheten av sine egne vedtak. Dette er imidlertid en svært begrenset prøvelsesrett som sjelden blir benyttet.

Spørsmålet er hvorvidt ICJ og andre domstoler kan prøve Sikkerhetsrådets resolusjoner *uavhengig* av FN-paktens artikkel 96.

ICJ er et FN-organ. Domstolens jurisdiksjon er beskrevet i ICJ statuttene<sup>145</sup> artikkel 36.

ICJ har i flere avgjørelser uttalt seg om denne problemstillingen. Dissenterende dommer Weeramantry i Lockerbiesaken<sup>146</sup> uttalte i et *obiter dictum*:

”..unlike in many domestic systems where the judicial arm may sit in review over the actions of the executive arm, subjecting those acts to the test of legality under the Constitution, in the United Nations system the International Court of Justice is not vested with the review or appellate jurisdiction often given to the highest courts within a domestic framework.”

Det kan altså hevdes at ICJ ikke har prøvelsesrett overfor Sikkerhetsrådets resolusjoner. Retten fortsetter imidlertid med å presisere at i motsetning til generalforsamlingen, som

---

<sup>144</sup> *FN-pakten artikkel 96.1:*

”The General Assembly or the Security Council may request the International court of justice to give an advisory opinion on any legal question”.

<sup>145</sup> *Statute of the international court of justice, 1945.*

<sup>146</sup> *Libya v. UK I.C.J. Reports 1992, s. 3.*

etter FN- paktens artikkel 12(1)<sup>147</sup> ikke kan komme med anbefalinger til Sikkerhetsrådet, så er det ingen bestemmelser i Pakten som oppstiller en slik restriksjon for domstolen.

Videre sier ICJ:

”It is for the Court, the principal judicial organ of the United Nations, to resolve any legal question that may be in issue between parties to the dispute; and the resolution of such legal question by the Court may be an important and sometimes decisive, factor in promoting the peaceful settlement of the dispute.”

Dette er riktignok sagt i et *obiter dictum* av en dissenterende dommer, den rettskildemessige vekten av utsagnet kan derfor diskuteres. ICJ har imidlertid også ved senere anledninger tatt opp dette spørsmålet.

Også i Namibiasaken kommer domstolen med lignende uttalelser. For det første anser den det som utvilsomt at ICJ ikke har mandat til å overprøve vedtak som er fattet av FNs organer. I både denne saken og i Lockerbiesaken avviser ICJ at den kan overprøve Rådets resolusjoner, men samtidig blir det antydning at resolusjoner muligens kan overprøves hvis de strider mot Pakten eller dens formål og prinsipper.

En annen domstol som har uttalt seg om en mulig overprøving av Sikkerhetsrådets resolusjoner er ICTY. I *Tadicsaken*<sup>148</sup> var ett av problemene hvorvidt ICTY kunne ta stilling til om Sikkerhetsrådet hadde mandat til å opprette ICTY, jfr. Paktens artikler 39 og 41.

Dommer Cassese uttalte:

”Obviously, the wider discretion of the Security Council under the Charter of the United Nations, the narrower the scope for the International Tribunal to review its actions, even as a matter of incidental jurisdiction. Nevertheless, this does not mean that the power disappears altogether, particularly in cases where there

---

<sup>147</sup> FN-paktens artikkel 12.1: ”While the Security Council is exercising in respect of any dispute or situation the functions assigned to it in the present Charter, the General Assembly shall not make any recommendation with regard to that dispute or situation unless the Security Council so requests”.

<sup>148</sup> *Prosecutor v. Dusko Tadic*, ICTY 2. oktober 1995, avsnitt 20.

might be a manifest contradiction with the principles and purposes of the Charter.”

ICTY går lengre enn ICJ i å uttale at Sikkerhetsrådets avgjørelser kan overprøves under visse forutsetninger. ICTY stopper ikke der, de fortsetter med å rent faktisk prøve vedtakets lovlighet, jfr. avsnitt 28 flg.

På bakgrunn av disse avgjørelsene finner jeg at selv om Sikkerhetsrådets resolusjoner i utgangspunktet ikke kan prøves, så er det likevel en mulighet for at internasjonale domstoler har en prøvelsesrett i *visse* situasjoner.

Det nesten spørsmålet blir hvor langt en slik mulig prøvelsesrett gjelder. Denne problemstillingen er todelt.

For det første: Kan man prøve hvor vidt resolusjonen er i strid med FN-paktens formål og prinsipper? Dette er et spørsmål om overprøving av vedtakets *lovlighet*.

For det andre: Kan man prøve Sikkerhetsrådets vurdering av om Domstolen utgjør en trussel mot fred og sikkerhet? Dette er et spørsmål om prøving av Sikkerhetsrådets *skjønn*.

Disse problemstillingene vil imidlertid være uten betydning i denne oppgaven. Problemet her er hvorvidt ICC kan overprøve beslutninger til et organ som er basert på et annet stiftelsesgrunnlag enn Domstolens Vedtekter. Folkerettens horisontale karakter fører til at det er få organer med overordnet myndighet. Når stater går sammen og danner et slikt organ må organet handle innenfor den kompetanse som statene har gitt det. ICC har kun kompetanse til å prøve forhold som angår Romavedtekene. De eneste organene som kan være aktuelle til å prøve Sikkerhetsrådets vedtak må være domstolene innen FN systemet, og da først og fremst ICJ som er den eneste domstolen opprettet uavhengig av Sikkerhetsrådet.

Konklusjonen er dermed at ICC kan prøve om Rådet har handlet i samsvar med Romavedtektene, men ikke hvorvidt Sikkerhetsrådet har handlet i samsvar med FN-pakten.

#### 4.4.5.5 Personer brakt inn for Domstolen i strid med resolusjon 1422.

Hvis Domstolen ikke er bundet av resolusjonen, men statene er det, kan man risikere å komme i den situasjon at en stat trosser Sikkerhetsrådets resolusjon og overleverer mistenkte/siktede til ICC. Kan ICC da føre saken? Hvis dette besvares bekreftende, vil vi stå overfor en situasjon der Romavedtektenes artikkel 27 kan komme i konflikt med resolusjonen.

#### Artikkel 27:

##### Irrelevance of official capacity

1. This Statute shall apply equally to all persons without any distinction based on official capacity. In particular, official capacity as a Head of State or Government, a member of a Government or parliament, an elected representative or a government official shall in no case exempt a person from criminal responsibility under this Statute, nor shall it, in and of itself, constitute a ground for reduction of sentence.

2. Immunities or special procedural rules which may attach to the official capacity of a person, whether under national or international law, shall not bar the Court from exercising its jurisdiction over such a person.

Det følger av denne bestemmelsen at ingen kan påberope seg immunitet for folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser.<sup>149</sup> Dette er en presisering og kodifisering av et sedvanerettslig prinsipp som har utviklet seg i lys av Nürnberg-domstolens vedtekter artikkel 7, FNs folkemordkonvensjon artikkel 4, ICTY artikkel 7.2 og ICTR artikkel 6.2.<sup>150</sup> Prinsippet gjelder for internasjonale straffedomstoler og er bekreftet av ICJ i *Kongo-Belgia* saken.<sup>151</sup>

Det er på det rene at fredsbevarende styrker faller inn under kategorien ”official capacity” da 27(1) retter seg mot *alle* personer som handler innenfor sitt offentlige virkeområde.<sup>152</sup> Denne bestemmelsen omhandler først og fremst handlinger som er

---

<sup>149</sup> Mer om dette i Paola Gaeta, *Official Capacity and Immunities, The Rome Statute of the International Criminal Court*, red. Cassese, Gaeta, Jones.

<sup>150</sup> St.prp. nr. 24 (1999-2000) s. 69

<sup>151</sup> ICJ, 14.02.2002

<sup>152</sup> Carsten Stahn, *The Ambiguities of the Security Council Resolution 1422*.

utført av statlige organer og militært personell må sies å falle inn under denne kategorien.<sup>153</sup> Som jeg nevnte ovenfor, kan personell i fredsbevarende styrker inngå immunitetsavtaler med vertstaten. Disse SOFA-avtalene gir troppene *funksjonell* immunitet. Artikkel 27(2) medfører imidlertid at heller ikke denne typen immunitet kan gjøres gjeldene overfor ICC.<sup>154</sup>

Vedtektene oppstiller altså et forbud mot immunitet i slike saker. Det kan imidlertid spørres om en resolusjon som gir immunitet for en begrenset tidsperiode faller inn under denne bestemmelsen. Resolusjon 1422 (nå res. 1487) gjelder kun for ett år av gangen. Det følger av ordlyden i artikkel 27(1) at "...official capacity...*shall in no case*"<sup>155</sup> exempt a person from criminal responsibility under this statute." Det synes derfor klart at tidsbegrensede immuniteter også omfattes av artikkel 27.

Utviklingen viser i tillegg at den tidsbegrensede immuniteten i realiteten kan bli en permanent immunitet fordi intensjonsklausulen blir fulgt opp. Ikke bare ble resolusjon 1422 fornyet ved resolusjon 1487, Sikkerhetsrådet valgte også å ta inn et punkt om immunitet fra ICC i resolusjon 1497 angående opprettelsen av en multinasjonal styrke i Liberia. Punkt syv i den operative delen lyder:

"...Decides that current or former officials or personnel from a contributing State, which is not a party to the Rome Statute of the International Criminal Court, shall be subject to the exclusive jurisdiction of the contributing State for an alleged act or omissions arising out of or related to the Multilateral Force or United Nations stabilization force in Liberia, unless such exclusive jurisdiction has been expressly waived by that contributing State;"

Det er verdt å merke seg at det ikke bare er ICC som rammes av denne resolusjonen. Også tredjestater er avskåret fra å straffeforfølge disse personene. Dette følger av at sendestaten skal ha "exclusive jurisdiction" over sine tropper.

---

<sup>153</sup> *The International Criminal Court, Red Triffterer,*

<sup>154</sup> Artikkel 27(2) kan være problematisk i forhold til artikkel 98(2). Mer om dette i Paola Gaeta, *Official Capacity and Immunities, The Rome Statute of the International Criminal Court*, red. Cassese, Gaeta, Jones s. 992 flg.

<sup>155</sup> *Min utheving.*

Det er svært uheldig at personell i fredsbevarende styrker handler under andre immunitetsregler enn annet militært personell. Å forskjellsbehandle soldater når det gjelder grove handlinger som folkemord, krigsforbrytelser og forbrytelser mot menneskeheten medfører en svekkelse av FNs troverdighet. Flere land, samt FNs generalsekretær Koffi Annan, har uttrykt bekymring for FNs rykte som promotør for internasjonal fred og sikkerhet.<sup>156</sup>

Konklusjon: Hvis en person blir brakt inn for ICC i strid med resolusjon 1422 vil vedkommendes immunitet etter resolusjonen være i strid med Romavedtektens artikkel 27.

#### 4.4.6 Oppsummering

Etter min mening er resolusjon 1422 lovlig vedtatt da den verken er i strid med FNs formål og prinsipper eller går utover Sikkerhetsrådets kompetanse etter Paktens artikkel 39. Jeg kan heller ikke finne holdepunkter for at resolusjonen strider mot *jus cogens*. Jeg mener imidlertid at resolusjonen er vedtatt i strid med Romavedtektens artikkel 16 da denne bestemmelsen kun gjelder for konkrete situasjoner, og ikke generelle situasjoner som kan oppstå. Vi står dermed ovenfor en resolusjon som er lovlig vedtatt etter FN-pakten, men som ikke er i samsvar med Romavedtektene. Følgen av dette er at medlemslandene er bundet av de operative delene av resolusjonen som retter seg mot statene. Jeg finner det vanskelig å konkludere når det gjelder hvorvidt *Domstolen* er bundet av resolusjonen. Spørsmålet om Paktens artikkel 103 kun gjelder for stater eller også omfatter internasjonale domstoler som ICC, har jeg valgt å la stå åpent. Hvis en slik sak skulle komme opp for Domstolen, noe som er svært usannsynlig, vil en mulig løsning for dommerne være å tolke seg bort fra problemstillingen og vise til at resolusjonen bygget sin bindende effekt på Romavedtektene, og ikke på Paktens artikkel 25 jfr. artikkel 103. Dermed vil man unngå en direkte konflikt med FN. Domstolen vil ofte være avhengig av et godt forhold til Sikkerhetsrådet for å fungere tilfredstillende. Derfor vil det være lite klokt av Domstolen å sette seg i en posisjon hvor den kommer i konflikt med Sikkerhetsrådet.

---

<sup>156</sup>Security Council Fifty-eight year, 4772nd meeting, 12.06.2003. S/PV.4772. New Zealand uttalte blant annet: "There should be no double standards for personell engaged in United Nations missions. To attempt to place such personell above the law places their moral authority and the indispensable institution of United Nations peacekeeping in serious jeopardy..."





## 5 Aggresjonsforbrytelser

### 5.1 Introduksjon til Romavedtektenes artikkel 5(d) og (2).

Det er lagt opp til at Domstolen også skal ha muligheten til å straffeforfølge aggresjonsforbrytelser, jfr. artikkel 5(d). Det følger imidlertid av artikkel 5(2) at Domstolen foreløpig ikke har jurisdiksjon over disse forbrytelsene.

Artikkel 5(2):

” The court shall exercise jurisdiction over the crime of aggression once a provision is adopted in accordance with articles 121 and 123 defining the crime and setting out the conditions under which the Court shall exercise jurisdiction with respect to this crime. Such a provision shall be consistent with the relevant provisions of the charter of the United Nations”

Domstolen har dermed ikke jurisdiksjon over aggresjonsforbrytelser før det foreligger en definisjon av hva disse forbrytelsene innebærer og hvilke prosessforutsetninger som skal gjelde i disse sakene. Dette skal bli nærmere vurdert av Den forberedende kommisjonen som er etablert med hjemmel i Resolusjon F i Sluttakten av konferansen i Roma.<sup>157</sup> Det følger av Vedtektenes artikkel 121(1) at en eventuell definisjon av aggresjonsforbrytelser ikke kan inntas i Vedtektene før det har passert 7 år siden Vedtektene trådte i kraft.<sup>158</sup> Tidligste tidspunkt for at en definisjon kan inntas i Vedtektene er dermed 1. juli 2009.

Forslaget om å inkludere aggresjonsforbrytelser i Domstolens materielle kompetanse medførte stor splid i forhandlingene. Det var i all hovedsak tre problemstillinger som gjorde seg gjeldende:

---

<sup>157</sup> *St.prp. nr. 24 (1999-2000) s. 51.*

<sup>158</sup> *Artikkel 121(1) 1. pkt.: “After the expiry of seven years from the entry into force of this Statute, any State Party may propose amendments thereto...”*

Det første tvilsspørsmålet gjelder det manglende presisjonsnivået i folkerettens nåværende elementer til en definisjon.<sup>159</sup> Dette er problematisk i forhold til legalitetsprinsippet i strafferetten som stiller store krav til forutsigbarhet og klarhet. Hvis Sikkerhetsrådet gis en rolle i definisjonen i Romavedtektene som tilsier at det fra sak til sak skal avgjøre hvorvidt det foreligger en aggresjonsforbrytelse eller ikke, kan dette være særlig problematisk. Dette vil jeg drøfte under punkt 5.3.4.

Det andre problemet er forholdet til Sikkerhetsrådets kompetanse etter FN-pakten kapittel VII, art. 39. Rådet har det overordnede ansvaret for internasjonal fred og sikkerhet, og dermed adgang til å fastslå hvorvidt det foreligger en aggresjonsforbrytelse eller ikke. Problemet er hvordan myndighetsfordelingen mellom Sikkerhetsrådet og Domstolen skal løses. Dette vil bli nærmere drøftet under punkt 5.3.

Dette fører oss til den tredje og siste problemstillingen: I hvilken grad vil en inkludering av aggresjonsforbrytelser åpne for politisk motiverte statsklager?<sup>160</sup> Vil det føre til at ICC blir mer politisk? Under punkt 5.4 vil jeg se på hvordan Sikkerhetsrådets rolle vil være en viktig faktor i en eventuell politisering av Domstolen.

Først vil jeg imidlertid kort redegjøre for bakgrunnen for problemstillingene i dette kapittelet, samt rettssituasjonen på området.

## 5.2 Bakgrunn

Domstolens jurisdiksjon over aggresjonsforbrytelser var et av de mest kontroversielle temaene under forberedelsene av Domstolens vedtekter. Det var stor uenighet om hvorvidt Domstolen skulle ha jurisdiksjon til å behandle slike saker og hvordan en slik myndighet eventuelt skulle utformes.

En gruppering anført av Tyskland mente at en utelukkelse av aggresjonsforbrytelser i Vedtektene ville være et folkerettslig tilbakeskritt i forhold til Nürnbergdomstolens

---

<sup>159</sup> *St.prp. nr.24 (1999-2000) s. 28.*

<sup>160</sup> *St.prp. nr. 24 (1999-2000) s. 28-29.*

vedtekter.<sup>161</sup> Andre stater, inkludert Norge, var skeptiske til å inkludere aggresjonsforbrytelser i Domstolens vedtekter.

Før jeg går videre, er det hensiktsmessig å gi en kort innføring i rettsutviklingen på området.

I vedtektene til Nürnbergdomstolen var aggresjonsforbrytelser tatt inn under kategorien “crime against peace”, jfr. artikkel 6, litra a. Etter denne bestemmelsen kunne man idømme individuelt straffeansvar for “...planning, preparation, initiation or waging of a war of aggression...”. Nürnbergdomstolen gikk så langt som å si at aggresjonsforbrytelsen er “not only an international crime; but *the supreme international crime*<sup>162</sup> differing only from other war-crimes in that it contains within itself the accumulated evil of the whole”<sup>163</sup>.

Når det gjelder denne definisjonen er det en utbredt oppfatning at den er noe snever. Nürnberg-domstolen var opprettet for å håndtere en etablert situasjon. Artikkel 6 nedfeller således ikke generelle kriterier som er ment for fremtidige situasjoner som kan true internasjonal fred og sikkerhet.<sup>164</sup>

Etter andre verdenskrig fulgte FN-pakten opp med et forbud mot aggresjonsforbrytelser i artikkel 2(4)<sup>165</sup>.

Pakten inneholder imidlertid ingen definisjon av aggresjonsforbrytelser. Dette ble søkt løst i en resolusjon gitt av Generalforsamlingen i 1974<sup>166</sup>. Denne resolusjonen

---

<sup>161</sup> St prp. 24 (1999-2000) s. 28.

<sup>162</sup> Min utheving.

<sup>163</sup> *Judgement of October 1, 1946, International Military Tribunal Judgment and Sentences, 41 AM.J. INT'L. 172, 186 (1947).*

<sup>164</sup> St.prp. 24 (1999-2000) s. 28.

<sup>165</sup> FN-pakten 2(4): “All members shall refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any state, or in any other matter inconsistent with the Purposes of the United Nations.”

<sup>166</sup> *Definition of Aggression, G.A.Res.3314(xxix), 29 U.N. GAOR Supp. No 31, at142, U.N. Doc A/9631 (1974).*

inneholder en ikke uttømmende liste over syv handlinger som alle er å betrakte som aggresjonsforbrytelser. Resolusjonen uttrykker at slike forbrytelser er en forbrytelse mot freden, og at det kan føre til internasjonalt statsansvar, jfr. art. 5(2). Problemet med denne resolusjonen er at den er lite benyttet både i straffesaker samt av Sikkerhetsrådet.<sup>167</sup>

Forsøk på å definere aggresjonsforbrytelser er også gjort av ILC. Kommisjonen lyktes imidlertid ikke med dette. I stedet valgte den å ta forbudet mot aggresjonsforbrytelser inn i The Draft Code of Crimes against the Peace and Security of Mankind<sup>168</sup>, artikkel 16<sup>169</sup>. Denne bestemmelsen bygger på det generelle forbudet i Nürnbergvedtektene og er dermed ikke en definisjon av aggresjonsforbrytelser.

I dagens folkerett finnes det altså ingen autoritativ definisjon av hva som faller inn under kategorien aggresjonsforbrytelser. I stedet er det opp til Sikkerhetsrådet å avgjøre fra sak til sak om en handling utgjør en slik forbrytelse, jfr. FN-paktens artikkel 39. Denne bestemmelsen gir Sikkerhetsrådet overordnet myndighet til å avgjøre hvorvidt det foreligger en handling som kan defineres som en "act of aggression".

Definisjonen av aggresjonsforbrytelser har vært et stridsspørsmål i over 50 år. Det er derfor ingen overraskelse at delegasjonen i Roma ikke kom til enighet om en definisjon. Det skal likevel bemerkes at partene var enige om at det *foreligger* et generelt forbud mot slike forbrytelser, og derfor ble aggresjonsforbrytelser tatt inn som en egen forbrytelseskategori. Det gjenstår imidlertid å se om det noen gang vil komme en klargjørende definisjon.

---

<sup>167</sup> *The International Criminal Court and the Transformation of International law*, Leila Nadya Sadat s. 133-134.

<sup>168</sup> *Draft Code of Crimes Against the Peace and Security of Mankind*, art 16, U.N Doc.A/CN.4/L.532 (1996)

<sup>169</sup> U.N Doc. A/CN.4/L.532 (1996) artikkel 16: "An Individual who, as a leader or organize, actively participates on or orders the planning, preparation, initiation or waging of aggression committed by a State shall be responsible for a crime of aggression. "

### 5.3 Hvilken rolle skal Sikkerhetsrådet ha i definisjonen av aggresjonsforbrytelser?

#### 5.3.1 Innledning

Et særlig problem i forhandlingene var hvordan Domstolens håndtering av aggresjonsforbrytelser skulle tilpasses Sikkerhetsrådets rett til å avgjøre hvorvidt det foreligger en aggresjonsforbrytelse, jfr. FN-pakten art. 39.

Hovdeproblemet i dette avsnittet er hvilke begrensninger dette legger på Romavedtektenes fremtidige definisjon av aggresjonsforbrytelser. I hvilken grad må Vedtektene gi Sikkerhetsrådet en aktiv rolle? Må Sikkerhetsrådet avgjøre hvorvidt det foreligger en aggresjonsforbrytelse før Domstolen kan etterforske eller straffeforfølge forholdet videre, eller kan Domstolen gjøre dette uavhengig av Sikkerhetsrådets ”godkjenning”?

Problemet berører flere motstridende hensyn. På den ene siden er det et ønske om en bred oppslutning rundt definisjonen, også fra de fem faste medlemmene i Sikkerhetsrådet. På den andre siden er det viktig å bevare Domstolens uavhengighet, samt å sikre at den ikke blir benyttet til politisk motiverte formål.<sup>170</sup>

I følge Romavedtektenes artikkel 5(2) siste punktum skal en eventuell definisjon av aggresjonsforbrytelser være

”...consistent with the relevant provisions of the Charter of the United Nations.”.

Dette innebærer at ICC selv har en forpliktelse til å gi FN en rolle når det gjelder definisjonen av aggresjonsforbrytelser. Bestemmelsen reiser to problemstillinger. For det første: Hva ligger i begrepet ”relevant provisions”? For det andre: Hva må til for at definisjonen vil være ”consistent” med de relevante bestemmelsene i FN-pakten?

---

<sup>170</sup> Red. Roy s. Lee, *The International Criminal Court*, s. 83.

### 5.3.2 Hvilke bestemmelser er ”relevant provisions”?

Ordlyden i Romavedtektenes artikkel 5(2) i.f. viser til ”relevant provisions”<sup>171</sup> og ikke til ”relevant provision.” Dette må bety at utformingen av en definisjon av aggresjonsforbrytelser må være i samsvar med både Paktens artikler 2(4), 24 samt artikkel 39.

Det er nærliggende å se en henvisning til FN-paktens artikkel 2(4) som et påbud om å vedta en definisjon av aggresjonsforbrytelser som er i tråd med FNs formål og prinsipper. Det følger også av artikkel 2 og punkt 7 i Romavedtektenes preambel at Domstolen skal inngå et samarbeid med FN, samt respektere FNs formål og prinsipper. Det kan derfor stilles spørsmål om en slik henvisning i Vedtektenes artikkel 5(2) sier noe mer enn det som allerede følger av Romavedtektene selv.

Mer problematisk er de rettslige følgene av FN-paktens artikkel 39. Innebærer denne bestemmelsen et prerogativ for Sikkerhetsrådet?

Professor Roger Clark<sup>172</sup> har hevdet at henvisningen til ”relevant provisions” også innebærer at man må ta andre bestemmelser i betraktning. Paktens artikkel 24 viser til at Sikkerhetsrådet har ”primary responsibility” for ivaretagelsen av internasjonal fred og sikkerhet. Clarks argumentasjon er at når noen har ”primary responsibility” så må noen også ha ”secondary”. I så fall er ikke dette et prerogativ som tilhører Sikkerhetsrådet alene. FN-pakten artikkel 10 viser til at generalforsamlingen ”may discuss any questions or any matters”<sup>173</sup> within the scope of the present Charter or relating to the powers and function of any organ provided for in the present Charter, and, except as provided in article 12 may make recommendations to the members of the United Nations or to the Security Council or to both.” Tanken er at generalforsamlingen også har muligheten til å vedta hvorvidt det foreligger en aggresjonsforbrytelse eller ikke. Men, da kun i situasjoner der Sikkerhetsrådet ikke har tatt affære, jfr. art. 12(1). En parallell kan trekkes til ”Uniting for Peace” resolusjonen generalforsamlingen vedtok i

---

<sup>171</sup> Min utheving.

<sup>172</sup> Sagt under forelesning på seminar om Den internasjonale straffedomstolen i Salzburg, august 2003.

<sup>173</sup> Min utheving.

1950<sup>174</sup> og opprettelsen av UNEF I under Suezkrisen i 1956<sup>175</sup>. En situasjon som truet internasjonal fred og sikkerhet hadde oppstått, men Sikkerhetsrådet var lammet på grunn av den kalde krigen, og kunne derfor ikke gripe inn. Generalforsamlingen vedtok derfor å tre inn i Rådets rolle og iverksatte maktbruk overfor de aktuelle statene.<sup>176</sup>

At Rådets kompetanse er primær og ikke eksklusiv har også blitt fremholdt av ICJ. I *Nicaraguasaken* uttalte retten at selv om Sikkerhetsrådet har mulighet til å avgjøre hvorvidt det foreligger en trussel mot fred og sikkerhet så er dette ikke en eksklusiv rett.<sup>177</sup>

Også Giorgio Gaja har hevdet at Sikkerhetsrådet ikke har eksklusiv rett til å avgjøre hvorvidt det foreligger en aggresjonsforbrytelse.<sup>178</sup>

Paktens bestemmelser innebærer altså at det er Sikkerhetsrådets primære rett, og ikke dets prerogativ, å avgjøre om det foreligger en aggresjonsforbrytelse eller ikke.

Dette vil ha betydning for utformingen av en definisjon i samsvar med Pakten. Hvis Sikkerhetsrådet ikke har enerett på å vedta hva som utgjør en aggresjonsforbrytelse vil det være mindre grunn til å gi Rådet en inngripende rolle i en fremtidig definisjon av forbrytelsen.

### 5.3.3 Hva innebærer "consistent"?

Det synes klart at Sikkerhetsrådet må gis en rolle i utformingen av definisjonen av aggresjonsforbrytelser.

---

<sup>174</sup> 377-V. 3.. november 1950.

<sup>175</sup> David Schweigman, *The Authority of the Security Council under Chapter VII of the UN Charter, Legal Limits and the role of the International Court of Justice* s. 28.

<sup>176</sup> Antonio Cassese, *International Law*, s. 299.

<sup>177</sup> ICJ reports 1984., s. 392,434-435.

<sup>178</sup> Giorgio Gaja, *The long way towards Repressing Aggression*, Cassese, Gaete, Jones, *The Rome Statute of the International Criminal Court* s. 433.

Problemet er imidlertid hva som ligger i ”*consistent*”<sup>179</sup> with the relevant provisions of the Charter of the United Nations”. Er det nok at Sikkerhetsrådet gis en begrenset rolle i Vedtektene, eller er det Rådet som fra sak til sak skal avgjøre hvorvidt det foreligger en situasjon som kan defineres som en aggresjonsforbrytelse?

I de innledende forhandlinger om Romavedtektene kom det ulike forslag på hvordan en slik definisjon skulle utformes. Jeg vil i det følgende se på noen av forslagene, og knytte enkelte kommentarer til den rollen Sikkerhetsrådet er gitt og hvilke følger disse ville ha fått for Domstolens virke.

Folkerettskommisjonens forslag til en definisjon av aggresjonsforbrytelser gir uttrykk for det ene ytterpunktet i denne debatten.

ILC Draft Statute<sup>180</sup> art. 23.2:

”A complaint of or directly related to an act of aggression may not be brought under this Statute unless the Security Council has first determined that a State has committed the act of aggression which is the subject of the complaint.”

Etter denne bestemmelsen er det opp til Sikkerhetsrådet å avgjøre hvorvidt et forhold er en aggresjonsforbrytelse. Dette vil være den mest aktive rollen Sikkerhetsrådet kan ha i en slik situasjon. Alle fem faste medlemmene må være enige om at det foreligger en aggresjonsforbrytelse som skal forelegges Domstolen for videre etterforskning og straffeforfølgning.

ILCs utkast er i hovedsak i samsvar med Russlands forslag, datert 29. juli 1999<sup>181</sup>.

”For the purpose of the present statute and subject to a prior determination by the United Nations Security Council of an act of aggression by the State concerned, the crime of aggression means following of the acts: planning, preparing, initiating, carrying out a war of aggression.”

---

<sup>179</sup> Min utheving.

<sup>180</sup> 1994 ILC Draft Statute for an ICC.

<sup>181</sup> PCNICC/1999/DP.12.



Dette er et ikke overraskende forslag fra russisk side. Trenden under forhandlingene var at Sikkerhetsrådets medlemmer ønsket en mest mulig aktiv rolle for Sikkerhetsrådet i Domstolens vedtekter<sup>182</sup>. Som jeg vil komme nærmere tilbake til under punkt 5.3.4 og 5.4, vil en slik rolle for Sikkerhetsrådet være problematisk i forhold til legalitetsprinsippet og bidra til en økt politisering av Domstolen. Det skal nevnes at verken ILCs eller Russlands forslag ble vedtatt. Dette kan tas som et klart tegn på at medlemsstatene ikke ønsket en fullt så aktiv rolle for Rådet.

Alliansefrie stater har en tendens til å ville utelukke Sikkerhetsrådet fra en definisjon. Et eksempel på dette er forslaget fra Bahrain, Libanon, Libya, Oman, Sudan, Syria og Yemen datert til 26. februar 1999<sup>183</sup>. Dette forslaget gir Sikkerhetsrådet ingen rolle i utformingen av en ny definisjon.

Forslaget fra Cuba går enda lengre i å frigjøre ICC fra Sikkerhetsrådet. Dette forslaget er datert 6. februar 2003.<sup>184</sup> Siste setning i 2. ledd lyder;

”The lack of a determination by the Security Council as to the existence of an act of aggression committed by the State concerned shall not impede the exercise of the Court’s jurisdiction with respect to a case referred to it.”

Dette hadde uansett ikke vært et reelt alternativ da resultatet ville blitt at de fem faste medlemmene i Sikkerhetsrådet ikke ville støttet Domstolen. Det ville i tilfelle vært en problematisk utvikling, spesielt med tanke på at USA fra før av er en uttalt motstander av ICC. Det blir derfor viktig å ikke støte ifra seg de andre, spesielt faste, medlemmene i Rådet. Russland og Kina har riktignok ikke ratifisert Vedtektene, men de har ikke arbeidet aktivt mot Domstolen. Dette kan ha betydning i forhold til Sikkerhetsrådets henvisningsadgang etter art 13(b). For at Domstolen skal fungere tilfredsstillende er det viktig at denne jurisdiksjonsutvidelsen fungerer som den skal.

Kanskje kan det være hensiktsmessig å samkjøre Sikkerhetsrådets rolle når det gjelder aggresjonsforbrytelsene med den rollen de er gitt etter Vedtektenes artikkel 16? En

---

<sup>182</sup> *St.prp. nr. 24, (1999-2000), s. 20.*

<sup>183</sup> *PCNICC/1999/DP.1 1.*

<sup>184</sup> *ICC-ASP/1/L.4.*

mulig løsning vil være å reversere veto problematikken slik at Sikkerhetsrådet må vedta en resolusjon hvis de er uenige i at det foreligger en aggresjonsforbrytelse. Det kan da imidlertid hevdes at denne muligheten allerede er ivarettatt i og med at Rådet har muligheten til å utsette en slik etterforskning eller straffeforfølgning gjennom artikkel 16. Dette er imidlertid kun en blokkeringsmulighet som gjelder i ett år. Et alternativ kunne være å endre denne tidsbegrensningen i saker som angår aggresjonsforbrytelser.

Michael Roseberry har kommet med følgende forslag til en definisjon av aggresjonsforbrytelser:

”...5) The Security Council may make recommendations to the court about the existence of an act of aggression. These recommendations are not binding.  
6) The Court does not require a previous finding of aggression by a state to try an individual from that state for the crime of aggression; however in the event that there is no previous finding, the Court should request a recommendation from the Security Council. The Court may still proceed if the Security Council decides not to make such a recommendation.”<sup>185</sup>

Etter min mening er dette forslaget lite egnet. Sikkerhetsrådet gis kun en symbolsk posisjon. En fremtidig definisjon må gi Sikkerhetsrådet større plass for at det skal oppstå et fruktbart samarbeid mellom Rådet og ICC. Roseberrys forslag til definisjon vil kunne bidra til et mer anstrengt forhold mellom de to organene. USAs motstand mot Domstolen har bidratt til et foreløpig dårligere samarbeid mellom Sikkerhetsrådet og ICC enn det som er ønskelig. Det er viktig for Domstolens effektivitet og anerkjennelse at dette forholdet ikke forverrer seg ytterligere.

Ruth Wedgwood har hevdet at et annet problem med å definere aggresjonsforbrytelser er at begrensningene på ”use of force” begrepet er under konstant utvikling. Herunder viser Wedgwood til endringer i hva som ansees som retten til selvforsvar og humanitær intervensjon. Hun uttaler bl.a.:

“Coalitions of interested states and individual states have acted to preserve international peace and security even without explicit prior authorization by the

---

<sup>185</sup> Michael Roseberry, *Defining Aggression, International Crime and Punishment, Vol.1, 2003. s 56.*

Security Council. Surely we do not wish to allow these issues to be mooted in the inappropriate forum of a criminal court room.”<sup>186</sup>

Wedgwood reiser et godt poeng. Men jeg tror dette problemet kan avhjelpes noe ved å velge en egnet ”lovgivningsteknikk”. Det er mulig å legge inn rettslige standarder slik at innholdet i begrepet endrer seg i samsvar med rettsoppfatningen som foreligger på det aktuelle tidspunktet. Det skal imidlertid påpekes at dette kan være problematisk i forhold til legalitetsprinsippet, jfr. punkt 5.3.4.

Hensynet til en størst mulig oppslutning rundt Vedtektene tilsier at Sikkerhetsrådet må gis en rolle i definisjonen av aggresjonsforbrytelser. Det er også viktig for Domstolens gjennomslagskraft at store nasjoner som de fem faste medlemmene i Sikkerhetsrådet støtter Domstolens virke. En definisjon som ikke tar dette i betraktning og gir Sikkerhetsrådet en rolle, vil møte stor motstand fra disse statene. På den andre siden må man unngå å støte ifra seg de stater som ikke ønsker å gi for mye makt til Sikkerhetsrådet. Dette er en vanskelig balansegang.

For å avgjøre hvor stor rolle Sikkerhetsrådet skal ha i definisjonen, kan det være hensiktsmessig å se på hvor langt eneretten til Sikkerhetsrådet etter Paktens artikkel 39 strekker seg.

FN-pakten er en traktat som retter seg mot stater. Dette følger av paktens artikkel 3<sup>187</sup>. Sikkerhetsrådet vedtar derfor i kraft av å være FN organ beslutninger på et mellomstatlig plan. Dette kommer blant annet til uttrykk i den tidligere omtalte resolusjonen om aggresjonsforbrytelser fra 1974.<sup>188</sup> Resolusjonen retter seg mot staters ansvar ved å begå visse typer handlinger, jfr. resolusjonens artikkel 5(2).

---

<sup>186</sup> Ruth Wedgwood, *The International Criminal Court: An American View*, *European Journal of International Law*, Vol 10, 1999 s. 105.

<sup>187</sup> FN-paktens artikkel 3 ”The original Members of the United Nations shall be the states...”.

<sup>188</sup> *Definition of Aggression*, G.A.Res.3314(xxix), 29 U.N. GAOR Supp. No 31, at 142, U.N. Doc A/9631 (1974).

ICC er imidlertid et organ som tar stilling til individuelt straffeansvar, jfr. Romavedtektene artikkel 1.<sup>189</sup> Spørsmålet blir derfor om Sikkerhetsrådets overordnede myndighet på det mellomstatlige plan skal føre til en begrensning ved utformingen av en definisjon som skal regulere deler av det individuelle straffeansvaret. Jeg har tidligere kommet til at Sikkerhetsrådet må tas i betraktning ved utformingen av definisjonen. Hvis Sikkerhetsrådets primærrett ikke angår det *individuelle straffeansvaret*, er det grunn til å gjøre Rådets rolle langt mer beskjeden enn hvis ICC opererer på Sikkerhetsrådets område.

Som sagt tidligere er utviklingen fra tidlig 90 tall til i dag at Sikkerhetsrådet har inkludert elementer av individuelt straffeansvar i sitt virke. I tillegg til Jugoslavia- og Rawanda- tribunalene har Rådet også gitt sin støtte til bl.a. domstolen i Sierra Leone. Folkeretten er stadig under utvikling. Etter FN-paktens utforming har det skjedd endringer i forhold til hva som anses som et folkerettslig subjekt. Folkeretten er ikke lengre et forum kun for stater. Dagens folkerett inkluderer også organisasjoner, etniske og nasjonale grupperinger, og ikke minst individer.<sup>190</sup> Det er naturlig at Sikkerhetsrådet også anerkjenner denne utviklingen og dermed ”tøyer” litt på de opprinnelige forutsetningene for sine vedtak.

På den andre siden er det viktig å huske at Rådets mandat er å sikre internasjonal fred og sikkerhet. Siden det fremdeles er slik at mange kriger foregår på et mellomstatlig plan er det derfor nærliggende å si at Rådet i all hovedsak har mandat til å fatte vedtak som gjelder staters adferd.

Når Sikkerhetsrådet iverksetter tiltak som angår individuelt straffeansvar er dette først og fremst for å sikre stabilitet i regionen og grobunn for fremtidig fred. Det ligger ikke i Sikkerhetsrådets mandat å handle ut i fra judisielle interesser. Rådets tiltak når det gjelder individuelt straffeansvar er et middel for å sikre internasjonal fred og sikkerhet på det *mellomstatlige* planet. Jeg mener dette taler for å gi Rådet en mer begrenset rolle i en fremtidig definisjon av aggresjonsforbrytelsen. Jeg kan ikke se at henvisningen til

---

<sup>189</sup> Romavedtektene artikkel 1: “ *The Criminal Court is hereby established. It shall be a permanent institution and shall have the power to exercise its jurisdiction over persons...* ”

<sup>190</sup> Ulfstein og Ruud, *Innføring i Folkerett*, kap.5.

FN-pakten skal medføre at Sikkerhetsrådet skal ha muligheten til å bestemme i hvert enkelt tilfelle om det foreligger en aggresjonsforbrytelse.

Når det gjelder ICC og utformingen av definisjonen av aggresjonsforbrytelser, er det viktig å huske at dette er et forum opprettet med bakgrunn i andre hensyn enn de ovenfor nevnte. I og med at ICC er et judisielt organ er det naturlig å trekke den slutningen at Vedtektenes straffebestemmelser bygger på de tradisjonelle begrunnelsene for straff. Siden Sikkerhetsrådet ser individuelt straffeansvar som et middel for å sikre fred og sikkerhet på et mellomstatlig plan er det en viss fare for at sentrale rettsikkerhetsgarantier som beskytter individer blir av mindre betydning. Rådet bør ha en rolle som er i tråd med legalitetsprinsippet. Det er ønskelig med klare rammer som oppfordrer til en forutberegnlig adferd fra Sikkerhetsrådets side. Mer om dette under punkt 5.3.4.

En fri rolle for Sikkerhetsrådet vil i økt grad medføre en risiko for at Rådet tar beslutninger om hvorvidt vi står overfor en aggresjonsforbrytelse som er basert på mer politiske motiverte hensyn enn hva som egner seg i en straffesak. Vetoretten i Sikkerhetsrådet vil også gjøre det lettere for de faste medlemmene å politisere Domstolen. Jeg vil komme nærmere tilbake til dette under punkt 5.4.

Det er fremdeles for tidlig å spå hvordan en fremtidig definisjon av aggresjonsforbrytelser vil utarte seg. Utfordringen ligger i å få en definisjon som respekterer både ICC og Sikkerhetsrådets kompetanse uten at det hindrer deres mulighet til å utøve sine funksjoner.<sup>191</sup>

#### 5.3.4 *Nullum crimen sine lege certa*

Hvis Sikkerhetsrådet gis en rolle i definisjonen der det fra sak til sak skal avgjøre om det foreligger en aggresjonsforbrytelse, kan dette være problematisk i forhold til kravet om forutberegnelighet og klare rettsregler. Dette klarhetsprinsippet er også kalt *nullum crimen sine lege certa*.

---

<sup>191</sup> Michael Roseberry, *Defining aggression, International Crime and Punishment, Vol.1, 2003.*

Spesielt problematisk blir det hvis Sikkerhetsrådets ”godkjenning” ikke bare er en prosessuell forutsetning for Domstolen, men at Rådet avgjør hvorvidt det foreligger en aggresjonsforbrytelse, jfr. Paktens artikkel 39 og ikke på bakgrunn av en utarbeidet definisjon. Dette var rollen Sikkerhetsrådet var gitt i ILCs forslag.

Romavedtektenes del 3 omhandler de ulike strafferettslige prinsippene som Domstolen bygger på. Artiklene 22, 23 og 24 gir uttrykk for de ulike sidene ved rettssikkerhetsprinsipper i strafferetten.<sup>192</sup>

I det følgende vil jeg fokusere på problemstillingene som reiser seg rundt artikkel 22. Denne bestemmelsen omhandler prinsippet *nullum crimen sine lege*.<sup>193</sup> Det følger av bestemmelsens første ledd at ingen kan holdes strafferettslig ansvarlig for forbrytelser som faller utenfor Domstolens jurisdiksjon. Sikkerhetsrådets rolle i en definisjon av aggresjonsforbrytelser vil først og fremst være problematisk i forhold til andre ledd.

Artikkel 22(2):

”The definition of a crime shall be strictly constructed and shall not be extended by analogy. In case of ambiguity, the definition shall be interpreted in favour of the person being investigated, prosecuted or convicted.”

Hva ligger i begrepet ”strictly constructed”? Gir denne bestemmelsen kun anvisning på tolkningsreglene som gjør seg gjeldende på de forbrytelseskategoriene som dekkes av Vedtektene, eller legger denne bestemmelsen også føringer for hvordan definisjoner i fremtiden skal utformes?

En ren språklig forståelse tilsier at dette er en henvisning til at straffebud må være klart utformet slik at det er forutberegnlig hvilke handlinger som rammes av dette, *nullum*

---

<sup>192</sup> Artikkel 23 gir uttrykk for prinsippet *nulla poena sine lege*, ingen straffereaksjon uten lov. Artikkel 24 omhandler prinsippet om *non-rearactivity rationa personae*, ingen lov kan gis tilbakevirkende kraft. Mer om disse prinsippene i *The Rome Statute of the International Criminal Court*, Red. Cassese, Gaete, Jones Vol.I. Kap. 19.

<sup>193</sup> Dette prinsippet er også å finne i den folkerettslige sedvanen. Mer om dette i *The Rome Statute of the International Criminal law*, Red. Cassese, Gaete, Jones. Vol.I. kap. 19.

*crimen sine lege certa*. Dette er en viktig del av legalitetsprinsippet vi kjenner fra nasjonal rett.<sup>194</sup>

Konteksten tilsier derimot at ”strictly constructed” først og fremst retter seg mot dommerne som skal være varsomme med å utvikle ny rett på strafferettens område. I så henseende er dette prinsippet mer og regne som et *tolkningsprinsipp* enn et krav om klare rettsregler.

I juridisk teori er det antatt at *nullum crimen sine lege* i all hovedsak har to konsekvenser:

- ”a) it prohibits retrospective effect of criminal legislation (provisions for offences and sentences); and,
- b) it precludes the enactment of criminal laws which do not clearly define an offence and, consequently, it precludes the courts from extending through the method of interpretation the scope of criminal offences.”<sup>195</sup>

Punkt b skisserer innholdet i *nullum crimen sine lege certa*.<sup>196</sup> Det følger av dette at kravet til en klar lovhjemmel innebærer at dommere må være varsomme med å tolke straffebestemmelser slik at det utvikles en ny rett på området. Dette kravet inneholder altså både et klarhetsprinsipp og et tolkningsprinsipp.

Jeg finne det derfor naturlig å lese artikkel 22(2) på samme måte.

At det foreligger et slikt klarhetskrav i folkeretten kan også lese ut av *Stakicsaken*. ICTY frikjente Stakic på et punkt på grunn av at kravet til en klar lovhjemmel ikke var oppfylt. Domstolen uttalte:

---

<sup>194</sup> Slettan og Øie, *Forbrytelse og straff*, merk: Slettan og Øie bruker betegnelsen ”lovprinsippet” om legalitetsprinsippet i strafferetten.

<sup>195</sup> Loukis G. Loucadies, *Essays on the Developing Law of Human Rights Kap. 2, Nullum crimen sine lege certa*, s. 34.

<sup>196</sup> Loukis G. Loucadies, *Essays on the Developing Law of Human Rights Kap. 2, Nullum crimen sine lege certa*, s. 34.

”The crime of other inhumane acts subsumes a potentially broad range of criminal behaviour and may well be considered to lack sufficient clarity, precision and definitiveness...it might violate the fundamental criminal law principle *nullum crimen sine lege certa*. ”<sup>197</sup>

Lovkravet i folkeretten er ikke like strengt som i nasjonal rett.<sup>198</sup> I så måte kan det hevdes at det heller ikke stilles strenge krav til *nullum crimen sine lege certa*. Det må imidlertid kunne kreves et minimum av rettsikkerhet. Et scenario der Sikkerhetsrådet fra sak til sak skal avgjøre hvorvidt det foreligger en aggresjonsforbrytelse uten bakgrunn i en konkret definisjon, er etter min mening meget uheldig fordi maktfordelingen i den rettsskapende virksomheten i tilfelle vil bli kraftig forskjøvet. Sikkerhetsrådet er et politisk organ med en utøvende myndighet. For å få en troverdig Domstol er det viktig at kun Domstolen utøver den judisielle myndigheten. Noe annet kan føre til tilfeldige resultater. Sikkerhetsrådet vil trolig være mer tilbøyelig til å foreta utenomrettslige vurderinger basert på politikk, og ikke på jus. Det er spesielt viktig med rettsikkerhetsskranker når det er individer, og ikke stater, som er ansvarssubjektene.

Det kan også hevdes at *Nullum crimen sine lege* er et prinsipp av *jus cogens* rang. Dette vil i så fall innebære at Sikkerhetsrådets resolusjoner som strider mot dette prinsippet ikke vil være lovlig vedtatt jfr. drøftelsen under punkt 4.4.3.4.

#### 5.4 Politisering av domstolen?

Sikkerhetsrådet klassifiserer svært sjelden et forhold som en aggresjonsforbrytelse. Kun ved en anledning har Rådet vedtatt at aggresjonsforbrytelse har funnet sted.<sup>199</sup> Dette var tilfellet i Resolusjon 387<sup>200</sup> (1976) som omhandlet Sør Afrikas handlinger mot Angola.

---

<sup>197</sup> Stakic IT-97-24, “*prijedor*” pkt. 719

<sup>198</sup> Mer om dette i *Nullum Crimen, Nulla Poena Sine Lege in international Law*, Susan Lamb, *The Rome Statute of the International Criminal Court*, vol. 1, red. Cassese, Gaeta, Jones.

<sup>199</sup> Giorgio Gaja, *The long Journey towards Repressing Aggression*, Cassese, Geate, Jones, *The Rome Statute of the International Criminal Court*, s. 434.

<sup>200</sup> Security Council resolution 378, march 31 1976. Den operative delens første punkt lyder: ”Condemns South Africa’s aggression against the People’s Republic of Angola...”



I stedet for å vise til aggresjon, velger Rådet som regel å begrunne resolusjonene med at det foreligger en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet. Dette ble bl.a. gjort i resolusjon 660<sup>201</sup> vedrørende Iraks invasjon i Kuwait i august 1990. Ordlyden i resolusjonen lyder:

” The Security Council...determining that there exists a breach of international peace and security as regards the Iraqi invasion of Kuwait.”

Invasjon er *prima facie* en aggresjonsforbrytelse. Når Sikkerhetsrådet klassifiserte dette som en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet, var det kun av politiske årsaker.

Hvis krav om godkjenning fra Sikkerhetsrådet blir et vilkår i den nye definisjonen av aggresjonsforbrytelse, vil Domstolen sjelden bli forelagt slike saker. Det er videre liten tvil om at en markant rolle for Sikkerhetsrådet vil føre til en mer politisert domstol. Dette gjelder spesielt der Rådet har muligheten til å legge føringer på hvilke saker Domstolen skal behandle. Disse to aspektene vil være meget uheldige for Domstolens virke da dens effektivitet og troverdighet vil bli svekket.

Et problem er imidlertid at en politisering av Domstolen vanskelig kan unngås hvis ICC skal operere på dette området. Et spørsmål som derfor kan reises er om det er hensiktsmessig å la Domstolens jurisdiksjon favne aggresjonsforbrytelser. Jeg vil komme nærmere tilbake til dette under avslutningskapittelet.

Både Sikkerhetsrådet og ICC anser rettsoppgjør ved alvorlige internasjonale forbrytelser som en nødvendig forutsetning for videre stabilitet og sikkerhet i konfliktområder. Det er derfor et paradoks at en politisert Domstol grunnet for stor påvirkning fra Sikkerhetsrådet kan medføre at dette formålet ikke blir oppfylt. Hvis Domstolen mister sin troverdighet pga. politisering vil den ønskelige stabiliserende effekten bli redusert. For at rettslige tiltak skal oppnå sine formål, er det nødvendig at avgjørelsene oppfattes som upartiske og rettferdige, både av involverte parter og utenforstående.

---

<sup>201</sup> Security Council resolution 660, august 2. 1990.S.C.O.R.,45<sup>th</sup> year, resolutions and decisions, p.19; (1990) 291.I.m.1325.

## 6 Samarbeidsplikten

### 6.1 Introduksjon

ICC er kun en dømmende institusjon, og har ikke noe egen politimyndighet til disposisjon. Dette er en stor kontrast til nasjonale rettsystemer hvor domstolens avgjørelser blir gjennomført ved ulike tvangsmyndigheter. Samarbeid med nasjonale myndigheter er derfor en forutsetning for en effektiv straffedomstol. I Vedtektenes 9. del finner vi bestemmelser om internasjonalt samarbeid og internasjonal rettshjelp. Denne plikten til å samarbeide kan omfatte utlevering, pågrepelse eller varetektfengsling av personer, samt utlevering av informasjon o.l.

En slik samarbeidsplikt kan etableres på flere måter. Folkeretten opererer med to modeller, ”direct enforcement method” og ”indirect enforcement system”.<sup>202</sup> ”Direct enforcement method” er når et internasjonalt organ håndhever sine materielle regler overfor rettssubjektene det gjelder.<sup>203</sup> Et eksempel på dette systemet er domstolene i Tokyo og Nürnberg. ”Indirect enforcement system” avhenger derimot av statenes samarbeidsvilje når det gjelder etterforskning, straffeforfølgning, pådømmelse og håndheving.<sup>204</sup> ICC er en hybrid mellom disse to systemene.<sup>205</sup> Domstolen har jurisdiksjon til å dømme i saker som faller inn under dens vedtekter, men samtidig er den avhengig av statene for å håndheve sine avgjørelser, innhente bevis og utøve kriminalomsorg.

Den generelle bestemmelsen om samarbeidsplikt er Romavedtektenes artikkel 86 som lyder:

---

<sup>202</sup> *International Criminal Law, Crimes, M. Cherif Bassionni s. 13.*

<sup>203</sup> *International Criminal Law, Crimes, M. Cherif Bassionni s. 14.*

<sup>204</sup> *International Criminal Law, Crimes, M. Cherif Bassionni s. 14.*

<sup>205</sup> *International Criminal Law, Crimes, M. Cherif Bassionni s. 14*

” State parties shall, in accordance with the provision of this statute, cooperate fully with the Court in its investigation and prosecution of crimes within the jurisdiction of the Court”.

Denne bestemmelsen retter seg mot *statsparter*. Det følger imidlertid av artikkel 87(5) at ICC også kan be om assistanse fra stater som ikke har ratifisert Romavedtektene, men som har inngått en *ad hoc*-avtale med Domstolen. Som jeg vil komme nærmere tilbake til under punkt 6.4 kan det drøftes hvorvidt Sikkerhetsrådet i tillegg kan etablere en generell samarbeidsplikt for alle stater, uavhengig av om de har ratifisert Vedtektene eller ikke.

Domstolen kan be Sikkerhetsrådet om assistanse når stater ikke følger opp sin samarbeidsplikt. Dette er regulert i artikkel 87. Bestemmelsens 5. ledd omhandler forholdet mellom Sikkerhetsrådet og sviktende samarbeid fra stater som ikke har tiltrådt vedtektene, men som har inngått en *ad hoc* ordning eller en avtale med domstolen. 7. ledd regulerer forholdet mellom Sikkerhetsrådet og statsparter som ikke samarbeider med domstolen. Felles for begge bestemmelsene er at Sikkerhetsrådet kun er gitt en rolle i saker som opprinnelig er henvist Domstolen fra Rådet selv<sup>206</sup>, jfr. art. 87(5) og (7).

Artikkel 87(5) og (7) ledd må sees i lys av artiklene 112(2) litra g og 119. Etter disse bestemmelsene er det først opp til Domstolen å avgjøre hvorvidt det foreligger et brudd på samarbeidsplikten eller ikke. Etter ICCs kjennelse er det videre opp til Sikkerhetsrådet å håndtere følgene i saker som opprinnelig ble henvist Domstolen fra Rådet. Alle andre saker henvises Generalforsamlingen.<sup>207</sup>

I det følgende vil jeg under punkt 6.2 forklare hvorfor Domstolen er avhengig av samarbeid fra statene. I punkt 6.3 vil jeg se på Sikkerhetsrådets rolle når det foreligger et brudd på samarbeidsplikten fra henholdsvis statsparter og ikke-statsparter.

---

<sup>206</sup> Se Romavedtektene artikkel 13b.

<sup>207</sup> Hafner, Boon, Rübensame og Huston, *A Response to the American View as Presented by Ruth Wedgwood*, *European journal of International Law*, Vol 10, 1999 s. 122.

Avslutningsvis vil jeg se på Sikkerhetsrådets mulighet til å etablere en samarbeidsplikt, jfr. punkt 6.4.

## 6.2 Bakgrunn for samarbeidsplikten

Som jeg nevnte i innledningen, så er oppbygningen av en rettsstat basert på et tredelingsprinsipp. Et organ har den lovgivende myndigheten, et annet organ har den dømmende myndigheten og et tredje organ har den utøvende myndigheten.

Når det gjelder ICC foreligger det et lovverk gjennom Romavedtektene.

Generalforsamlingen har, på vegne av medlemsstatene, muligheten til å endre Vedtektene, jfr. art. 112. Det sier seg selv at den dømmende myndigheten tilfaller Domstolen. Dette følger også av artikkel 1. Problemet med denne tredelingen oppstår når vi kommer til hvem som skal ha den utøvende myndigheten. Hvem skal være Domstolens tvangsmyndighet?

Internasjonale domstoler mangler en autonom *police judiciaire* overordnet nasjonale håndhevelsesmyndigheter.<sup>208</sup> På det nasjonale plan er det tvangsmyndigheter som politi og kriminalomsorg som sikrer at domstolenes beslutninger blir gjennomført. Slik er det ikke i folkeretten.

Dette er en konsekvens av prinsippet om statssuverenitet som innebærer at statene kun er underlagt sin egen vilje. Folkeretten er et horisontalt rettsystem uten organer med slik overordnet myndighet<sup>209</sup>.

Antonio Cassese kommer med en treffende beskrivelse i boken, *International Law*. Han sier følgende om internasjonale domstoler:

“They are like giants without arms and legs, who therefore need artificial limbs to walk and to work.”<sup>210</sup>

---

<sup>208</sup> Antonio Cassese, *International Law* s. 269.

<sup>209</sup> Statene har imidlertid muligheten til å gi avkall på deler av sin suverenitet ved å danne overnasjonale organer slik som FN.

<sup>210</sup> Antonio Cassese, *International Law* s. 269.

Det er statene som vil fungere som ICCs kunstige lemmer.

ICC er avhengig av statenes samarbeid for å fungere effektivt. Statene kan derfor betraktes som Domstolens utøvende organ da de må stå for tvangsgjennomføringen.

Dette reiser imidlertid følgende problem. Hva hvis statene ikke samarbeider? Hvem har da tvangsmyndighet?

### 6.3 Sikkerhetsrådet og brudd på samarbeidsplikten

#### 6.3.1 Brudd på samarbeidsplikten av ikke-statsparter

Romavedtektene er en mellomstatlig traktat. Det følger av Wienkonvensjonens artikkel 34<sup>211</sup> at det kun er stater som har ratifisert Romavedtektene som er bundet av den. En plikt til å samarbeide med Domstolen kan derfor, som et utgangspunkt, ikke pålegges stater som ikke har ratifisert Vedtektene.<sup>212</sup> En slik plikt oppstår imidlertid hvis statene har samtykket i Domstolens jurisdiksjon i en enkelt sak<sup>213</sup> eller inngått en *ad hoc*-avtale<sup>214</sup> om å yte assistanse til Domstolen.<sup>215</sup> I situasjoner der ikke-statsparter som faller inn i en av disse to kategoriene bryter sin plikt til å samarbeide med Domstolen, gjelder Vedtektenes artikkel 87(5) litra b.

Artikkel 87(5) litra b:

”Where a State not party to this Statute, which has entered into an ad hoc arrangement or an agreement with the Court, fails to cooperate with requests pursuant to any such arrangement, the Court may so inform the Assembly of

---

<sup>211</sup> Wienkonvensjonen artikkel 34:

” A treaty does not create either obligations or rights for a third State without its consent. ”

<sup>212</sup> Det er mulig å hevde det kan oppstilles en samarbeidsplikt med grunnlag i internasjonal sedvane. Det er imidlertid tilbakevist i juridisk teori. Mer om dette i *The obligation to cooperate*, Annelisa Ciampi, *The Roma Statute of the International Criminal Court*, Vol.II s. 1609, Red. Cassese, Gaeta, Jones. Dette synspunktet er også fremmet i *Blaskic Subpoena saken*, ICTY, Appeals chamber, *Judgement on the Request of the Republic of Croatia for Review of the Decision of Trial Chamber II of 18 July 1997*, 29 October 1997.

<sup>213</sup> Romavedtektene art. 12.3.

<sup>214</sup> Romavedtektene artikkel 87(5) litra. a

<sup>215</sup> Red. Cassese, Gaeta, Jones, *The Rome Statute of the International Criminal Court Vol.II Annalisa Ciampi, The Obligation to Cooperate s. 1609.*

State Parties or, where the Security Council referred the matter to the Court, the Security Council.”

Det følger av denne bestemmelsen at når det foreligger brudd på samarbeidsplikten i situasjoner som er henvist til Domstolen fra Sikkerhetsrådet, skal Domstolen *informere* Sikkerhetsrådet om at et slikt brudd foreligger.<sup>216</sup>

### 6.3.2 *Brudd på samarbeidsplikten av statsparter*

Det følger av prinsippet *pacta sunt servanda*<sup>217</sup> at stater som har ratifisert Vedtektene er bundet av disse, såfremt de ikke har foretatt reservasjoner. Det er en naturlig følge av dette prinsippet at statsparter har en generell plikt til å samarbeide med Domstolen når det gjelder dens etterforskning og straffeforfølgning av forbrytelser som faller inn under dens jurisdiksjon, jfr. art. 86.

Det følger imidlertid av Romavedtektenes, art. 93(4), jfr. art. 72, at statspartene kan avslå en anmodning om bistand helt eller delvis dersom anmodningen gjelder fremleggingen av dokumenter eller bevis som berører nasjonal sikkerhet.

Artikkel 87(7) regulerer følgene av brudd på statsparters samarbeidsplikt.

Artikkel 87(7) lyder:

” Where a State Party fails to comply with a request to cooperate by the Court contrary to the provisions of this Statute, thereby preventing the Court from exercising its functions and powers under this Statute, the Court may make a finding to that effect and refer the matter to the Assembly of States Parties or, where the Security Council referred the matter to the Court, to the Security Council.”

---

<sup>216</sup> Det følger også av artikkel 87(5) litra b at når det foreligger brudd på samarbeidsplikten i saker som er henvist domstolen fra statsparter eller hovedanklageren skal generalforsamlingen informeres om at et slikt brudd foreligger.

<sup>217</sup> Wienkonvensjonen artikkel 26.

I tilfeller der statsparter bryter samarbeidsplikten skal situasjonen *henvises* til Sikkerhetsrådet hvis Rådet var det organet som opprinnelig henviste den aktuelle situasjonen til ICC<sup>218</sup>.

Det er verdt å merke seg at denne bestemmelsen benytter ordlyden ”refer” i motsetning til artikkel 87(5) som bruker begrepet ”inform”.

Begrunnelsen for denne forskjellen er at enkelte stater mente at det burde benyttes en svakere ordbruk når det gjaldt ikke-statsparter.<sup>219</sup> Det kan diskuteres hvor god denne begrunnelsen er. Det spiller liten rolle om Sikkerhetsrådet blir informert om, eller får seg henvist, et brudd på samarbeidsplikten. Det er uansett opp til Rådet å handle på den måten det finner hensiktsmessig. Sondringen bærer derfor preg av å være en diplomatisk formalitet som ikke vil ha noen praktisk betydning.

Sikkerhetsrådet vil altså bli informert eller få saken henvist hvis det foreligger brudd på samarbeidsplikten i en situasjon som opprinnelig var henvist Domstolen fra Sikkerhetsrådet. En problemstilling er hvorvidt ICC også kan velge å henvende seg til Sikkerhetsrådet når stater bryter samarbeidsplikten i saker som er tatt opp til behandling etter artikkel 13(a) eller 13(c). Utgangspunktet er at slike forhold skal sendes til statspartmøtet for videre behandling, jfr. artikkel 87(5) litra b og 87(7). Dette er en saksgang som Domstolen må følge. Noe annet vil være i strid med Romavedtektene. Det kan imidlertid tenkes at statspartmøte velger å be Sikkerhetsrådet om assistanse. Jeg kan ikke se at det er noe til hinder for en slik henvendelse.

### 6.3.3 *Konsekvenser av brudd på samarbeidsplikten*

Som jeg har vært inne på tidligere vil Domstolens statspartmøte eller Sikkerhetsrådet kobles inn når det foreligger et brudd på samarbeidsplikten så vel av statsparter som ikke-statsparter. I det følgende vil jeg kun behandle tilfellene der *Sikkerhetsrådet* avgjør

---

<sup>218</sup> Det følger også av artikkel 87(7) at saker som ble brakt inn til domstolen av hovedanklageren *ex officio* eller fra statsparter skal henvises Generalforsamlingen når det oppstår brudd på samarbeidsplikten.

<sup>219</sup> Red. Cassese, Gaete, Jones, *The Rome Statute of International law, Vol. VII, Annalisa Ciampi, The Obligation to Cooperate. s. 1633.*

hvilke virkemidler som skal tas i bruk. En behandling av statspartmøtets reaksjon faller utenfor oppgavens tema.

Praksis fra ICTY har vist at de involverte statene ofte er motvillige når det gjelder å utlevere personer og å overlevere bevismateriale. Det har vært nødvendig å benytte økonomiske og politiske sanksjoner. Til og med trusler om militære aksjoner har til tider vært nødvendig for å sikre at ICTYs anmodninger er blitt gjennomført.<sup>220</sup> Det er opp til Sikkerhetsrådet selv å bestemme de aktuelle reaksjoner, jfr. Paktens artikler 41 og 42.

Et av de sterkeste argumentene for et nært forhold til Sikkerhetsrådet er det svake samarbeidsregimet som Vedtektene legger opp til. Sikkerhetsrådet kan gjennom Paktens kapittel VII og artikkel 103 bidra til at Hovedanklageren og dommerne kan gjennomføre rettssaker med samme effektivitet som *ad hoc*- domstolene.<sup>221</sup> Rådet kan vedta resolusjoner der det pålegger alle eller flere stater å samarbeide med ICC, uavhengig av om de har ratifisert Romavedtektene.

#### 6.4 Kan Sikkerhetsrådet etablere en samarbeidsplikt?

Som sagt ovenfor regulerer Romavedtektene samarbeidsplikten for statsparter samt ikke-statsparter som har inngått en *ad hoc*- avtale med Domstolen eller gitt sitt samtykke til Domstolens jurisdiksjon i en enkelt sak. Utenom disse tilfellene har Domstolen ikke kompetanse til å kreve at stater samarbeider. Spørsmålet er om Sikkerhetsrådet kan etablere en slik samarbeidsplikt for stater som ikke passer inn i de overnevnte kategoriene.

I kapittel 3.5 viste jeg til at Sikkerhetsrådet kun kan henvise situasjoner til Domstolen som faller inn under FN-paktens kapittel VII. Det må foreligge en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet. Det ble videre konstatert at Rådet har tvingende

---

<sup>220</sup> Ruth Wedgwood, *The International Criminal Court: An American View*, EJIL 1999 vol. 10 nr.1.s.106

<sup>221</sup> Morten Bergsmo, *Occasional Remarks on Certain State Concerns about the Jurisdictional Reach of the International Criminal Court, and Their Possible Implications for the Relationship between the Court and the Security Council* Nordic Journal of International Law. Vol. 69, No.1, 2000, s.110.



myndighet etter dette kapittelet, jfr. Paktens art. 25 og 103. Dette innebærer at i de aller fleste tilfellene der det foreligger et brudd på samarbeidsplikten, og saken kommer tilbake til Sikkerhetsrådet, så er det opp til Rådet å velge virkemiddel. Det er imidlertid et vilkår at det handler innenfor sitt mandat.<sup>222</sup> I tillegg må en resolusjon ikke stride mot paktens formål og prinsipper<sup>223</sup>. Dette forutsetter også at det fremdeles foreligger en trussel mot fred og sikkerhet.

Jeg mener det er liten tvil om at Sikkerhetsrådet kan etablere en slik plikt hvis det vedtar en bindende resolusjon etter FN paktens art. 25 og 103. Rådet avgjør selv om det foreligger en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet, det velger også hvilke midler som skal tas i bruk.<sup>224</sup> En slik resolusjon vil være bindende for alle FNs medlemsland, jfr. Paktens artikler 25 og 103. Det er ikke utenkelig at Sikkerhetsrådet, når det henviser en sak for Domstolen etter Romavedtektenes art. 13(b), samtidig vil etablere en samarbeidsplikt for alle stater. Sikkerhetsrådet har også tidligere etablert en tilsvarende samarbeidsplikt for FNs medlemsstater. Dette var tilfellet da Rådet opprettet ICTY og ICTR<sup>225</sup>. Artikkel 29 i ICTYs vedtekter oppstiller ikke bare en generell samarbeidsplikt for stater, jfr. 1. ledd, den viser også til at statene har plikt til å yte rettslig assistanse i form av innsamling av bevis, varetekt og overlevering av mistenkte etc. I tillegg til at Rådet kan opprette en samarbeidsplikt for stater har de også myndighet til å opprette FN-styrker eller gi andre styrker (eks. NATO) mandat til å utøve tvangsmyndighet. Eksempler på dette er IFOR<sup>226</sup> og SFOR<sup>227</sup> som ble etablert for å sørge for en implementering av Dayton avtalen, blant annet de delene som omhandlet staters samarbeidsplikt med ICTY.<sup>228</sup>

---

<sup>222</sup> FN-paktens artikkel 39.

<sup>223</sup> FN-paktens artikkel 24(2).

<sup>224</sup> Jfr FN-paktens artikkel 39 og 41.

<sup>225</sup> *Statute of the International Tribunal of the Former Yugoslavia, artikkel 29, Statute of the International Criminal Tribunal for Rwanda, artikkel 28.*

<sup>226</sup> Res.1031(1995)

<sup>227</sup> Res.1088(1996) SFOR var etterfølgeren til IFOR. I tillegg til disse etablerte også FN UNTAES i res.1037 i 1996 og KOFOR i Res.1244 i 1999

<sup>228</sup> Annalisa Ciampi, *The obligation to cooperate, The Rome Statute of the International Criminal Court, red. Cassese, Gaeta, Jones vol.II s. 1618.*

## 7 Avslutning

Denne oppgaven har omhandlet (i) hvilke samarbeidsmekanismer som foreligger, og (ii) hvordan Vedtektene søker å løse konfliktsituasjoner som måtte oppstå i Sikkerhetsrådets forhold til ICC.

Når det gjelder samarbeidsmekanismene er henvisningsadgangen et godt verktøy for både ICC og for Sikkerhetsrådet. Dette er en mekanisme basert på gjensidighet. Det er en fordel for Domstolen om Sikkerhetsrådet velger å henvise situasjoner til Domstolen, men det er ikke en ren nødvendighet for ICC. Det ville imidlertid være meget uheldig om Sikkerhetsrådet aldri benyttet Domstolen, men i stedet opprettet egne *ad hoc*-domstoler. Dette ville skade ICCs troverdighet.

Tilgang på Sikkerhetsrådets tvangsmyndighet i saker der stater ikke samarbeider med Domstolen er derimot en nødvendighet for ICCs handlekraft. Domstolens manglende tvangsmyndighet skaper et avhengighetsforhold til Sikkerhetsrådet. Uten Rådets bistand vil ICC ikke kunne foreta en effektiv straffeforfølgning.

Når det gjelder løsning av konflikter mellom ICC og Sikkerhetsrådet er utsettelsesadgangen i utgangspunktet en fornuftig mekanisme. Hvis det oppstår en konflikt mellom straffeforfølgning og trussel mot fred og sikkerhet, er det mer enn rimelig at Rådet har muligheten til å blokkere Domstolens virke. Problemene oppstår når utsettelsesadgangen misbrukes, slik tilfellet etter min mening var for resolusjon 1422 og 1487. Sikkerhetsrådets vide skjønnsmargin etter Paktens artikkel 39 kan bidra til at Domstolen kan bli blokkert i situasjoner på grunn av politiske motiver, og ikke med bakgrunn i at det er straffeforfølgningen som utgjør en trussel mot fred og sikkerhet. I dette tilfellet faller formålet bak Vedtektenes artikkel 16 bort, da det faktisk ikke foreligger en konflikt mellom Rådets behov for å opprettholde fred og sikkerhet og ICCs behov for å foreta en rettfærdig straffeforfølgning.

Forholdet mellom Sikkerhetsrådet og ICC i utarbeidelsen av en definisjon av aggresjonsforbrytelser er et komplisert spørsmål. Jeg stiller meg tvilende til om det var hensiktsmessig å inkludere aggresjonsforbrytelsen som en forbrytelseskategori i Vedtektene. Aggresjonsforbrytelser er et meget politisk betent område. Jeg tror

inkluderingen av aggresjonsforbrytelser i Domstolens Vedtekter er uheldig med tanke på den økte politisering som dette vil medføre, noe som igjen vil innebære at det blir vanskeligere for ICC å bli akseptert som et fullgodt alternativ til *ad hoc*- domstolene.

Domstolens resultater og levedyktighet kan ikke baseres på Romavedtektene alene. Domstolen er avhengig av andre faktorer som bidrar til at den får økt aksept og effektivitet. Slike faktorer vil bl.a. være tilstrekkelige ressurser, ”public awareness”, og ikke minst politisk støtte fra små og store nasjoner.<sup>229</sup> USAs politiske motstand mot Domstolen er i seg selv en trussel mot dens anerkjennelse. At USA har en sentral funksjon i Sikkerhetsrådet gjør situasjonen enda mer prekær. I verste fall kan dette medføre at Romavedtektene kun blir en normativ konstruksjon uten særlige konsekvenser. I så fall vil ikke Domstolen leve opp til sine forventninger. Dette sett i sammenheng med oppfordringen til statlig samarbeid og mindre satsning på *ad hoc*-domstoler, kan føre til at individuell straffeansvar på det internasjonale plan i sin helhet blir svekket.<sup>230</sup>

Det har imidlertid blitt hevdet at USAs posisjon så langt ikke har svekket Domstolen, men at det er USA selv som blir den tapende part ved at de blir stående alene når det gjelder viktige utenrikspolitiske spørsmål. Etter min mening er dette litt naivt. Som oppgaven viser, har USA flere ganger fått gjennomslag for sine synspunkter i Sikkerhetsrådet. Riktignok har det vært omfattende politiske debatter, og mange stater har vært uenige i USAs forslag. Likevel har forslagene til slutt blitt vedtatt. Vanligvis har de blitt vedtatt i en mer modifisert utgave enn de opprinnelige utkastene, men de representerer uansett en motarbeidelse av Domstolens virke. Så langt er kanskje ”skaden” minimal. Men disse resolusjonene er et uttrykk for et større problem. For at ICC skal leve opp til sine forventninger som en viktig brikke i bekjempelsen av straffrihet for folkemord, krigsforbrytelser og forbrytelser mot menneskeheten, er den avhengig av Sikkerhetsrådets tillit. Rådet trenger ikke å gå aktivt inn til enhver tid og

---

<sup>229</sup> Rolf Einar Fife, *The International Criminal Court: Whence it came, Where it goes*, *Nordic Journal of International Law*, vol. 69, no. 1 2000 s. 84.

<sup>230</sup> Rolf Einar Fife, *The International Criminal Court: Whence it came, Where it goes*, *Nordic Journal of International Law*, vol. 69, no. 1 2000 s. 84.

støtte Domstolens arbeid, men det er av avgjørende betydning at de ikke *aktivt* motarbeider ICCs virke. I verste fall kan Sikkerhetsrådet paralysere Domstolen ved å etablere egne *ad hoc*- domstoler, og ved å gi resolusjoner som pålegger medlemslandene ikke å samarbeide med ICC når det gjelder utlevering, etterforskning, straffeforfølgning etc.

Sikkerhetsrådet er politikk, og politiske klima skifter. Motstanden mot ICC i Sikkerhetsrådet, anført av USA, kan minke. I så fall er utsiktende for et samarbeid mellom Rådet og Domstolen gode. Bergsmo har uttrykt optimisme i forholdet mellom Sikkerhetsrådet og ICC:

”When the states concerned with jurisdictional overreach in the ICC Statute finally overcome their fears, and article 16 becomes the vehicle for the balancing of interests of international peace and justice mandates, we may see that the Court itself will lean more and more on the strong arm of the Council to make its jurisdiction effective, and that the relationship between the ICC and the Security Council will be a profound symbiosis, through which the seed of early co-existence of peace and justice mandates may grow into a tree providing ample shade and fair fruit.”<sup>231</sup>

Hvor skjev balansen mellom Sikkerhetsrådet politiske agenda og Domstolens judicielle virke er, vil til en hver tid avgjøres av Rådet. ICC kan ikke risikere å støte i fra seg Sikkerhetsrådet. Det vil føre til at Domstolen står uten tvangsmekanismer og et svakere jurisdiksjonsgrunnlag. ICC vil derfor måtte finne seg i å bli satt på Sikkerhetsrådets politiske agenda fra tid til en annen. Dette er ikke ønskelig, men trolig uunngåelig i dagens folkerett.

---

<sup>231</sup> Morten Bergsmo, *Occasional Remarks on Certain State Concerns about the Jurisdictional Reach of the International Criminal Court, and Their Possible Implications for the Relationship between the Court and the Security Council* *Nordic Journal of International Law*. Vol. 69, No.1, 2000, s. 113.

## Litteraturliste

### Bøker:

An Introduction to the International Criminal Court

William A. Schabas, 1 utg. Cambridge University Press, Cambridge, 2001.

Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court

Redigert av Otto Triffterer. 1. utg. Baden-Baden, Tyskland. 1999.

Cases and materials on International Law

D.J Harris. 5. utg. Sweet & Maxwell, London, 1998

Essays on the Developing Law of Human Rights

Loukis G. Loucaides, 1. utg. Martinus Nijhoff Publishers, Nederland, 1995

Folkerett

Carl August Fleischer, 6. utg. Universitetsforlaget, Oslo. 1997

Forbrytelse og straff

Lærebok i strafferett

Svein Slettan, Toril Marie Øie, 1. utg. Aschehoug, Oslo, 1997

Forvaltningsrett

Torstein Eckhoff, Eivind Smith, 7. utg. Universitetsforlaget, 2003.

Innføring i folkerett

Geir Ulfstein, Morten Ruud, 2. utg. Universitetsforlaget, Oslo, 2002.

International Criminal Law,  
Vol I, Crimes  
Redigert av M. Cherif Bassiouni, 2. utg.  
Transnational publishers, Inc. Ardsley, New York, 1999.

International Law  
Antonio Cassese, 1. utg. Oxford University Press, New York. 2001

International Law and the Use of Force, kapittel 6: The UN and the Use of Force.  
Christine Gray, 1. utg. Oxford University Press, New York, 2000.

Modern Treaty Law and Practice, kapittel 13: Interpretation.  
Anthony Aust, Cambridge University press, New York. 2000.

Oxford Advanced Learners Dictionary  
Red. A P Cowie, 4. utg. Oxford University Press, 1989.

Principles of public international law  
Ian Brownlie, 5. utg Oxford University Press, 1998.

Reflections on the International Criminal Court  
Redigert av Hebel, Lammers og Schukking. 1. utg. Hague, Nederland 1999.

Rettskildelære  
Torstein Eckhoff, Jan Helgesen. 4. utg. Tano Aschehoug. 1997

The authority of the Security Council under Chapter VII of the UN Charter,  
Legal Limits and the Role of the International Court of Justice  
David Schweigman. 1. utg. Kluwer law international, Nederland.

The Charter of the United Nations  
A Commentary  
Red. Simma, Mosler, Randelzhofer, Tomuschat, Wolfrum  
2.utg, Oxford University Press, Oxford, 2002.

The Rome Statute of the International Criminal Court  
Red. Cassese, Gaeta, Jones, Oxford University Press, New York, 2002.

The International Criminal court  
The making of the Rome Statute  
Issues, Negotiations, results  
Red. Roy S. Lee 1. utg. Kluwer Law International, Haag, Nederland, 1999

The International Criminal Court and the Transformation of International Law  
Justice for the New Millennium  
Leila Nadya Sadat 1. utg. Transnational Publishers, Ardsly, USA, 2002.

#### **Artikler:**

A Response to the American View as Presented by Ruth Wedgwood  
Hafner, Boon, Rübensame og Huston,  
European Journal of International Law, Vol 10, 1999.

A Vicious Storm in a Teacup:  
The Action by the United Nations Security Council to Narrow the Jurisdiction of the  
International Criminal Court.  
Roberto Lavalle. Foreløpig ikke publisert.

Authority of the Security Council to Exempt Peacekeepers from International Criminal  
Court Proceedings  
Bryan MacPherson, The American Society of International Law.  
[Http://www.asil.org/insights/insigh89.htm](http://www.asil.org/insights/insigh89.htm)

Defining Aggression: an Analysis of the Existing Approaches and a proposal.  
Michael Roseberry, International Crime and Punishment, Selected Issues,  
Vol.1, University Press of America, USA, 2003.

Occasional remarks on Certain State Concerns about the Jurisdictional Reach of the International Criminal Court, and Their Possible Implications for the Relationship between the Court and the Security Council.

Morten Bergsmo, Nordic journal of International Law. Vol. 69, No. 1, 2000,  
Kluwer law International, Nederland.

Review essay: Quis judicabit? The Security Council, its Powers and its Legal Control

Bardo Fassbender, European Journal of International Law

[Http://www.ejil.org/journal/vol11/no1/br1.html](http://www.ejil.org/journal/vol11/no1/br1.html)

The Ambiguities of Security Council Resolution 1422

Carsten Stahn

[Http://www.ejil.org/journal/new/new0210.html](http://www.ejil.org/journal/new/new0210.html)

The Impact of Security Council Decisions on Dispute Settlement Procedures

Derek Bowett

[Http://www.ejil.org/journal/vol5/no1/art7.html](http://www.ejil.org/journal/vol5/no1/art7.html)

The International Criminal Court: An American View

Ruth Wedgwood

European Journal of International Law

Vol. 10, Nr. 1, 1999.

The International Criminal Court

Whence It came, Where It Goes

Rolf Einar Fife, Nordic Journal of International Law. Vol 69, No. 1, 2000,

Kluwer Law International, Nederland

The Lockerbie verdict and what we can learn.

Howard S.Schiffman

[Http://www.internationallawhelp.com/forum/messages/14.html](http://www.internationallawhelp.com/forum/messages/14.html)

The Reaction of the US to the Entry Into Force of the ICC Statute:

Comments on UN SC Resolution 1422 (2002) and Article 98 Agreements



Salvatore Zappalà, Journal of International Criminal Justice, Nr. 1, 2003.

Undoing the global constitution:

UN Security Council action on the International Criminal Court

Marc Weller, International affairs, Vol. 4, 2002.

Cambridge University Press, Cambridge, England.

USAs frykt for likhet

Jo Stigen

Dagbladet, onsdag 31 juli 2002.

**Offentlige publikasjoner:**

St.prp. nr. 24 (1999-2000) Om samtykke til ratifikasjon av vedtektene av 17. juli 1998 for Den internasjonale straffedomstol.

---

### Resolution 1422 (2002)

**Adopted by the Security Council at its 4572nd meeting, on  
12 July 2002**

*The Security Council,*

*Taking note* of the entry into force on 1 July 2002, of the Statute of the International Criminal Court (ICC), done at Rome 17 July 1998 (the Rome Statute),

*Emphasizing* the importance to international peace and security of United Nations operations,

*Noting* that not all States are parties to the Rome Statute,

*Noting* that States Parties to the Rome Statute have chosen to accept its jurisdiction in accordance with the Statute and in particular the principle of complementarity,

*Noting* that States not Party to the Rome Statute will continue to fulfil their responsibilities in their national jurisdictions in relation to international crimes,

*Determining* that operations established or authorized by the United Nations Security Council are deployed to maintain or restore international peace and security,

*Determining further* that it is in the interests of international peace and security to facilitate Member States' ability to contribute to operations established or authorized by the United Nations Security Council,

*Acting* under Chapter VII of the Charter of the United Nations,

1. *Requests*, consistent with the provisions of Article 16 of the Rome Statute, that the ICC, if a case arises involving current or former officials or personnel from a contributing State not a Party to the Rome Statute over acts or omissions relating to a United Nations established or authorized operation, shall for a twelve-month period starting 1 July 2002 not commence or proceed with investigation or prosecution of any such case, unless the Security Council decides otherwise;

2. *Expresses* the intention to renew the request in paragraph 1 under the same conditions each 1 July for further 12-month periods for as long as may be necessary;

3. *Decides* that Member States shall take no action inconsistent with paragraph 1 and with their international obligations;

4. *Decides* to remain seized of the matter.

---

**Resolution 1487 (2003)**

**Adopted by the Security Council at its 4772nd meeting,  
on 12 June 2003**

*The Security Council,*

*Taking note* of the entry into force on 1 July 2002, of the Statute of the International Criminal Court (ICC), done at Rome 17 July 1998 (the Rome Statute),

*Emphasizing* the importance to international peace and security of United Nations operations,

*Noting* that not all States are parties to the Rome Statute,

*Noting* that States Parties to the Rome Statute have chosen to accept its jurisdiction in accordance with the Statute and in particular the principle of complementarity,

*Noting* that States not Party to the Rome Statute will continue to fulfil their responsibilities in their national jurisdictions in relation to international crimes,

*Determining* that operations established or authorized by the United Nations Security Council are deployed to maintain or restore international peace and security,

*Determining further* that it is in the interests of international peace and security to facilitate Member States' ability to contribute to operations established or authorized by the United Nations Security Council,

*Acting* under Chapter VII of the Charter of the United Nations,

1. *Requests*, consistent with the provisions of Article 16 of the Rome Statute, that the ICC, if a case arises involving current or former officials or personnel from a contributing State not a Party to the Rome Statute over acts or omissions relating to a United Nations established or authorized operation, shall for a 12-month period starting 1 July 2003 not commence or proceed with investigation or prosecution of any such case, unless the Security Council decides otherwise;

2. *Expresses* the intention to renew the request in paragraph 1 under the same conditions each 1 July for further 12-month periods for as long as may be necessary;

3. *Decides* that Member States shall take no action inconsistent with paragraph 1 and with their international obligations;

4. *Decides* to remain seized of the matter.